

Dokument nr. 1

(2001–2002)

Riksrevisjonen legger fram:

- 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2000**
- 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 2000, jf. Grunnlovens § 75k.

Det er tatt opp i alt 48 saker, 34 antegnelser og 14 saker til orientering. Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapene for 2000 for Rikshospitalet, Aetat Arbeidsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Statens landbruksforvaltning, Statens kornforretning og de samiske videregående skolene i Karasjok og Kautokeino. Det er ikke tatt opp saker under Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeridepartementet.

Det er avdekket betydelige svakheter ved økonomiforvaltningen i flere virksomheter. I denne sammenheng vil Riksrevisjonen understreke behovet for å etablere gode rutiner for avstemming og avslutning av regnskapene sett i forhold til kravene i økonomireglementet, samt at oppfølging og kontroll fra departementenes side må bli bedre.

Regnskapssentralene under Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet gav i 2000 brukerne anbefalinger vedrørende regnskapsføring av leverandørgjeld ved årsslutt som ikke var i samsvar med kravene i økonomireglementet. Dette medførte at et stort antall statlige virksomheter ikke hadde regnskapsført korrekt leverandørgjeld pr. 31. desember 2000.

Flere kontroller som er gjennomført på anskaffelsesområdet, viser manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, både det nasjonale regelverket og EØS-reglene. Det er blant annet avdekket en rekke kjøp av varer og tjenester uten konkurranse. I mange tilfeller er det heller ikke ført anbudsprotokoll eller innhentet skatteattest fra leverandør, slik regelverket krever.

Riksrevisjonens kontroll av fastsettelse av skatt har påvist flere tilfeller der skatteyttere har fått krav om betaling av for mye skatt eller er blitt beskattet for lavt. Det er blant annet påvist at innrapporterte grunnlagsdata i flere tilfeller ikke fanges opp. Kontrollen har også avdekket en rekke brudd på ligningslovens habilitetsregler.

Revisjonen av trygdetatens regnskap har avdekket flere svakheter ved regnskapsavlegget og internkontrollen i forbindelse med IT-systemene. Det er påvist vesentlige feilutbetalinger av pensjoner som er inntektsavhengige, samt svakheter i internkontrollen vedrørende legeoppgjør og utbetaling av sykepenger. De omtalte forhold har stor betydning både for enkeltpersoners rettigheter og trygdeetatens regnskap.

På innfordringssiden er det tatt opp flere saker som omhandler restanser og/eller mangelfulle rutiner for innfordringsarbeidet, samt manglende iverksettelse av innfordringstiltak.

I forbindelse med revisjon av flere ulike tilskuddsordninger har Riksrevisjonen påvist mangler når det gjelder ulike sider ved ordningene og departementenes fastsettelse av mål og oppfølgingskriterier. Departementenes egen oppfølging og kontroll med tilskuddsordningene har også vært mangelfull.

Riksrevisjonen legger stor vekt på å ha en god dialog med departementene og reviderte virksomheter. Foruten en formell kommunikasjon, innebærer dette også en nødvendig uformell kontakt og dialog i tilknytning til revisjonens utførelse.

Riksrevisjonen, 9. november 2001

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

INDELING AV KONSTITUSJONELLE ANTEGNELSER

Antegnelsene, som utarbeides departementsvis, deles inn i følgende avsnitt:

Til observasjon	Avsnittet inneholder antegnelser over forhold og disposisjoner som krever nærmere redegjørelse fra forvaltningen. Det omfatter også forhold som Riksrevisjonen ikke anser seg ferdig med, og derfor ønsker å ha til observasjon.
Til decharge etter omstendighetene	Under dette avsnittet tas opp tilfeller hvor det kan herske en viss tvil om forholdet uten videre bør godkjennes.
Til decharge	Her tas opp tilfeller som Riksrevisjonen uten betenkeligheter mener å kunne anbefale godkjent.
Til orientering	Riksrevisjonen har i stadig større utstrekning tatt med saker til orientering. Dette er i samsvar med de synspunkter som det er gitt uttrykk for i utredningen fra utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen. Disse sakene er ikke gjenstand for desisjon.

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	<p>Til observasjon blir brukt når Riksrevisjonen mener at forholdet ikke er avklart for en endelig desisjon. Således brukes formen i tilfeller hvor</p> <ul style="list-style-type: none">– saken er under behandling i administrasjonen– Riksrevisjonen ønsker å se nærmere på det prinsippspørsmål som er reist– framtidig praksis bør has til observasjon <p>Når formen brukes, blir det i premissene i alminnelighet gitt uttrykk for hva det siktes til.</p> <p>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.</p>

Innhold

	Side		Side
Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard	1	6 Merutgifter og mindreinntekter	45
Arbeids- og administrasjonsdepartementet		7 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattest hos Forsvarsdepartementet med underliggende virksomheter	46
1 Anskaffelsesprosedyrer i Direktoratet for arbeidstilsynet	11	Justis- og politidepartementet	
2 Aetat – regnskapet for 2000	12	1 Materiellforvaltning i det sivile beredskap	47
3 Aetat – kjøp av konsulenttjenester	14	2 Innføring av nytt økonomisystem i domstolene og regnskaps-/årsavslutning for 2000	49
4 Statsbygg – kjøp av administrative konsulenttjenester	16	3 Merutgifter og mindreinntekter	51
5 Merutgifter og mindreinntekter	17	4 Ila landsfengsel og sikringsanstalt – regnskapet for 2000	51
Barne- og familiedepartementet		Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	
1 Merutgifter og mindreinntekter	19	1 Offentlige anskaffelser – kjøp av tjenester i Norges forskningsråd	53
2 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattest ved anskaffelser hos Barne- og familiedepartementet og Forbrukerrådet	19	2 De samiske videregående skolene i Karasjøk og Kautokeino – regnskapene for 2000	54
Finansdepartementet		3 Merutgifter og mindreinntekter	55
1 Likningen av likningskontorenes tilsatte mv.	21	4 Regnskapene for 2000 på universitets- og høyskolesektoren	55
2 Tollvesenet – innfordring av årsavgift på motorvogner	23	5 Tilskuddsforvaltningen i Norges forskningsråd	55
3 Fastsettelse av skatt og trygdeavgift	25	Kommunal- og regionaldepartementet	
4 Svalbardskatt – regnskapsføring og innkreving	27	1 Handlingsprogram Oslo indre øst – kapittel 581 post 60	59
5 Innkrevingen av skatter og avgifter – bistandsordningen med utlandet	28	2 Tilrettelegging for næringsutvikling – kapittel 551 post 51	61
6 Fond under Finansdepartementets forvaltning	30	3 Tilbakevending for flyktninger – kapittel 521 post 72	63
7 Merutgifter og mindreinntekter	31	4 Utlendingsdirektoratets regnskap for 2000	64
8 Regnskapsføring av beholdningskonti ved årsavslutning	32	5 Merutgifter og mindreinntekter	66
9 Ny saldering av statsbudsjettet 2000 – differanse mellom bevilgningsbudsjettets utgiftsside og inntektsside	32	Kulturdepartementet	
Fiskeridepartementet		1 Sikring og oppbevaring av kunst i Nasjonalgalleriet	67
1 Merutgifter og mindreinntekter	33	2 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattest ved anskaffelser hos Kulturdepartementet med underliggende virksomheter	68
Forsvarsdepartementet		3 Norsk kulturråd – forskuddsutbetaling	69
1 Nytt regnskapskapssystem og nye bestemmelser for proviantforvaltningen i Forsvaret	35	4 Merutgifter og mindreinntekter	69
2 Forsvarets behandling av merverdiavgift ...	36	5 Forvaltning av tilskudd til produksjon av norske spillefilmer	70
3 Forsvarets regnskap for 2000	40		
4 Kontroll av KFOR-virksomheten	42		
5 Forsvarets forskningsinstituttets regnskap for 2000	44		

	Side		Side
Landbruksdepartementet		Samferdselsdepartementet	
1 Regnskapene for 2000 i Statens Kornforretning og Statens landbruksforvaltning	73	1 Oversikt over Luftfartsverkets eiendommer	89
2 Avtale med International Business Machines a/s (IBM) om kjøp av IT-tjenester	76	2 Kapitalregnskapet 2000 – Statslån til Oslo Lufthavn AS	90
3 Føring av fondsregnskap – feil i Landbruksdepartementets kasserapport	78	3 Merutgifter og mindreinntekter	90
4 Merutgifter og mindreinntekter	79	4 Avregning av kommersielle inntekter – Luftfartsverket	91
		5 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattest ved anskaffelser hos Samferdselsdepartementet med underliggende etater	91
Miljøverndepartementet		Sosial- og helsedepartementet	
1 Merutgifter og mindreinntekter	81	1 Rikshospitalet – regnskapet for 2000	93
2 Erstatninger for rovviltskader	81	2 Trygdeetatens regnskap for 2000	95
3 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattest ved anskaffelser hos Miljøverndepartementet med underliggende virksomheter	82	3 Merutgifter og mindreinntekter	100
		4 Rikshospitalets apotek og Radiumhospitalets apotek – feil og mangler ved regnskapene	100
Nærings- og handelsdepartementet		Utenriksdepartementet	
1 Merutgifter og mindreinntekter	85	1 Bilateral bistand	103
		2 Merutgifter og mindreinntekter	106
Olje- og energidepartementet			
1 Merutgifter og mindreinntekter	87		
2 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattester ved anskaffelser hos Olje- og energidepartementet med underliggende etater	87		

**Ekstrakt av Norges statsregnskap
og regnskap for administrasjonen av Svalbard
for budsjetterminen 2000**

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

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

Det Kongelige Hus og Slottsforvaltningen	129
Regjering	143
Stortinget og underliggende institusjoner	759
Høyesterett	47
Utenriksdepartementet	13 367
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	26 913
Kulturdepartementet	3 574
Justisdepartementet	11 381
Kommunal- og regionaldepartementet	63 459
Sosial- og helsedepartementet	29 877
Barne- og familiedepartementet	20 779
Nærings- og handelsdepartementet	4 541
Fiskeridepartementet	2 208
Landbruksdepartementet	16 487
Samferdselsdepartementet	24 764
Miljøverndepartementet	2 654
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	21 082
Finansdepartementet	25 217
Forsvarsdepartementet	25 818
Olje- og energidepartementet	1 157
Ymse utgifter	25
Statsbankene	51 883
Statlig petroleumsvirksomhet	23 300
Statens forretningsdrift	2 014
Folketrygden	175 357
Statens petroleumsfond	161 373

Sum utgifter 708 307

regnskapet

regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Mill. kroner</i>	<i>Mill. kroner</i>
Skatter og avgifter:			
Skatt på formue og inntekt	98 144		
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	122 006		
Tollinntekter	2 029		
Merverdiavgift	121 710		
Avgifter på alkohol	8 711		
Avgifter på tobakk	6 914		
Avgifter på motorvogner	30 513		
Andre avgifter	16 638		406 666
			<hr/>
Inntekter av statens forretningsdrift:			
Renter av statens forretningsdrift	91		
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i samband med nybygg, anlegg mv.	3 550		3 641
			<hr/>
Renteinntekter og utbytte (eksklusive statens forretningsdrift og Statoil):			
Renter fra statsbankene	10 258		
Renter av kontantbeholdning og andre krav	4 369		
Utbytte eksklusive Statoil	3 603		18 230
			<hr/>
Andre inntekter:			
Inntekter under departementene	19 623		
Overføring fra Norges Bank	10 685		
Tilbakeføring av midler fra Statens banksikringsfond	182		30 490
			<hr/>
Petroleumsinntekter:			
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	121 466		
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	61 455		
Aksjeutbytte fra Statoil	1 702		184 623
			<hr/>
Tilbakebetalinger			51 024
Statens petroleumsfond			<hr/> 9 468
Sum inntekter			704 141
Andre kapitalmidler:			
Statslånemidler	28 611		
Av kontantbeholdning	-24 445		4 166
			<hr/>
Totalsum			<hr/> 708 307

Statens balansekonto,

<i>Eiendeler</i>	<i>1 000 kr</i>
Kontantbeholdning	85 419 538
Spesielle fond og forsikringer	420 668 006
Verdipapirer	52 971 917
Utlån og utestående fordringer	191 414 177
Ordinære fond	8 183 762
Forskudd	936 448
Kapital i statsbankene	2 973 214
Fast kapital i statsbedriftene	175 856 487
Statskassens mellomværende med regnskapsførere	-1 192 497
Statskassens mellomværende med statsbedriftene	201 480
Statskassens mellomværende med oppebørselsbetjenter	646 580
Interimskonti debet	0
Valutabytte	-94 441
Statsobligasjonslån	176 490
Valutakursregulering, statens utenlandsgjeld	-1 046 000
Sum eiendeler	<u>937 115 163</u>

Avslutningskonto for

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse 31. desember 2000	614 963 278
Sum	<u>614 963 278</u>

pr. 31. desember 2000

	<i>Forpliktelser</i>	<i>1 000 kr</i>
Statsgjelden		285 924 998
Kontolån fra fond under Finansdepartementets forvaltning		10 451 315
Virksomheter med særskilte fullmakter		1 298 014
Deposita og avsetninger		14 987 000
Utstedte gjeldsbrev for den ikke betalte del av grunnfond i statsbankene		805 800
Overførbare ubrukte bevilgninger		8 684 759
Avslutningskonto		614 963 278
		<hr/>
Sum forpliktelser		937 115 163
		<hr/>

statsregnskapet pr. 31. desember 2000

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse 1. januar 2000		447 062 361
Økning		167 900 916
Sum		614 963 278
		<hr/>

Spesifikasjon av forskyvninger

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Opptatte lån</i>	28 611 146
<i>Av kontantbeholdning</i>	–24 444 738
<i>Spesielle fond:</i>	
Nedgang	9 468 000
<i>Verdipapirer:</i>	
Nedgang	14 590 203
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>	
Nedgang	48 411 725
<i>Ordinære fond:</i>	
Nedgang	2 547 959
<i>Forskudd:</i>	
Nedgang	54 233
<i>Kapital i statsbankene:</i>	
Nedgang	672 249
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>	
Nedgang	2 817 523
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>	
Nedgang	16 743
<i>Statskassens mellomværende med oppbørselsbetjenter:</i>	
Nedgang	182
<i>Valutakursregulering:</i>	
Nedgang	7 119
<i>Statsgjelden:</i>	
Økning	1 074 227
<i>Kontolån fra fond:</i>	
Økning	3 548 767
<i>Deposita og avsetninger:</i>	
Økning	2 243 625
<i>Overført til avslutningskonto for statsregnskapet</i>	167 900 916
<i>Overførbare ubenyttede bevilgninger:</i>	
Økning	1 633 901
<i>Sum debet</i>	259 153 781

i balansen

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Spesielle fond:</i>		
Økning		176 863 311
<i>Verdipapirer:</i>		
Økning		11 998 313
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>		
Økning		50 367 294
<i>Ordinære fond:</i>		
Økning		3 996 289
<i>Forskudd:</i>		
Økning		334 637
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>		
Økning		5 670 743
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>		
Økning		8 434
<i>Statskassens mellomværende med oppbørselsbetjenter:</i>		
Økning		81
<i>Valutabytte:</i>		
Økning		281 852
<i>Statsgjelden:</i>		
Nedgang		4 339 458
<i>Kontolån fra fond:</i>		
Nedgang		4 753 417
<i>Deposita og avsetninger:</i>		
Nedgang		539 953
<i>Sum kredit</i>		<u>259 153 781</u>

Regnskapet for

Bevilgnings-

<i>Utgifter</i>	<i>Kr</i>
Svalbard kirke	1 559 854
Tilskudd til lærerlønn, kulturelle formål m.m.	1 750 000
Sysselmannen	19 799 861
Sysselmannens transporttjeneste	44 937 884
Tilfeldige utgifter	7 183 043
Kulturminnetiltak	1 981 565
Bergmesteren	1 491 574
Refusjon til Norsk Polarinstitut	2 650 000
Fyr og radiofyr mv.	3 200 000
Statens bygninger i Longyearbyen	10 356 388
Ligningsrådet for Svalbard	1 385 263
Sum utgifter	96 295 432
Nedgang i overførte bevilgninger	406 000
	<u>95 889 432</u>

Balanskonto

<i>Eiendeler</i>	<i>Kr</i>
Depositokonto 845004	3 774 000
	<u>3 774 000</u>

Note til balanskonto,

<i>Debet</i>	<i>Kr</i>
Nedgang overført bevilgning	406 000
Ompostert for mye inntektsført – 98	209 000
Depositokonto 845004 økning	2 782 000
	<u>3 397 000</u>

Oslo i Riksrevisjonen,

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

administrasjonen av Svalbard 2000

regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen.....		1 291 435
Sysselmannens transporttjeneste		1 983 911
Statens bygninger		669 500
Skatter og avgifter		22 917 080
Tilskudd fra statsbudsjettet		69 027 506
Sum inntekter		<u>95 889 432</u>

pr. 31. desember 2000

	<i>Forpliktelser</i>	<i>Kr</i>
Overført til 2001		3 774 000
		<u>3 774 000</u>

beholdningsendringer 2000

	<i>Kredit</i>	<i>Kr</i>
Ompostert for lite inntektsført – 99		192 022
Ompostert fra 840004 til 845004		2 137 600
Ompostert fra Sysselmannen		1 067 378
		<u>3 397 000</u>

30. oktober 2001

Helga Haugen

Brit Hoel

Thor Kr. Svendsen

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 6. september og svar avgitt 26. september 2001)

Til observasjon

1 Anskaffelsesprosedyrer i Direktoratet for arbeidstilsynet

I forbindelse med revisjon av Direktoratet for arbeidstilsynets regnskap for 2000 har Riksrevisjonen gjennomgått en del anskaffelser. Det gjelder i hovedsak kjøp av IT-relaterte varer og tjenester og andre tjenester. Formålet med revisjonen var blant annet å vurdere om direktoratet har fulgt regelverket for statlig anskaffelsesvirksomhet, og om EØS-regelverkets bestemmelser er ivarettatt for anskaffelser som overstiger terskelverdiene.

I brev av 5. juni 2001 stilte Riksrevisjonen spørsmål ved en del enkeltanskaffelser og direktoratets anskaffelsesprosedyrer generelt. Riksrevisjonen ba blant annet om direktoratets uttalelse til følgende forhold:

- Større anskaffelser som direktoratet foretok i 2000, har ikke skjedd på grunnlag av offentlig kunngjøring og anbudskonkurranse. I en del tilfeller er kun én leverandør kontaktet i forbindelse med anskaffelser som overstiger grensene for direkte kjøp etter forskrifter for kjøp av varer og tjenester til staten. Det er også påvist manglende utlysning av anbudskonkurranse i EØS-området for flere anskaffelser som overstiger terskelverdiene i EØS-avtalen.
- Anbudsprotokoller er ikke benyttet i henhold til regelverket.
- Statlige rammeavtaler er ikke benyttet i særlig grad.
- Direktoratet har betalt i 2000 for utstyr som ifølge framlagt dokumentasjon først skulle benyttes etter at direktoratet hadde flyttet inn i nye lokaler sommeren 2001. Det framgår ikke av fakturaene i hvilken grad varer og tjenester faktisk var levert da betalingen skjedde.

Direktoratet for arbeidstilsynet har i brev av 25. juni og 12. juli 2001 redegjort for de aktuelle enkeltanskaffelsene og for virksomhetens generelle innkjøpsrutiner. Når det gjelder bruk av offentlig kunn-

gjøring og anbudskonkurranse, har direktoratet erkjent at det kan reises spørsmål ved om kretsen av inviterte tilbydere har vært stor nok, og at det i enkelte tilfeller burde vært foretatt anbudsinnhenting i hele EØS-området. Til de tilfellene der kun én leverandør er kontaktet ved anskaffelser som overstiger grensene for direkte kjøp, har direktoratet vedgått at dette ikke er korrekt framgangsmåte, og beklaget at regelverket ikke er fulgt. Direktoratet har videre uttalt at det er laget anbudsprotokoller for de enkelte anskaffelsene, men at disse ikke er gode nok og heller ikke i alle tilfeller er ført fortløpende. Direktoratet har beklaget dette forholdet og at kravene i regelverket for øvrig ikke alltid er etterlevd. Direktoratet uttaler videre at det ikke finnes statlige rammeavtaler for alle de typer anskaffelser som var aktuelle for direktoratet i 2000.

Direktoratet vedgår å ha betalt for utstyr i 2000 som først skulle benyttes i forbindelse med innflytting i nye lokaler i juli 2001. I brev av 12. juli 2001 har direktoratet innrømmet at innkjøpet kunne ha vært utsatt til våren 2001, og beklaget at de gikk for langt i planleggings- og beslutningsfasen ved tekniske tilpasninger i nye lokaler.

Direktoratet uttaler at oppgaver i forbindelse med anskaffelser har vært underlagt for lite overordnet styring. Direktøren vil ta de nødvendige skritt for å sikre at regelverket blir fulgt i framtiden. På bakgrunn av påviste og erkjente svakheter har direktoratet opplyst at det høsten 2001 vil gjennomføre følgende tiltak:

- Utarbeide rutiner for oppfølging av statens nye regler for anskaffelser, herunder sentral kvalitetssikring
- Utarbeide rutiner for føring av anbudsprotokoll i samsvar med regelverket
- Gjennomføre opplæringstiltak overfor ledere og andre som har viktige funksjoner i forbindelse med anskaffelser

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har kommentert direktoratets svar i brev av henholdsvis

29. juni og 16. juli 2001 til Riksrevisjonen. Det framgår at departementet har merket seg at det er mangler i forhold til overholdelse av regelverket, og er enig i at direktoratet ikke har viet innkjøpsområdet nok oppmerksomhet. Departementet legger til grunn at direktoratet iverksetter de foreslåtte tiltakene for forbedring, og vil følge opp saken i den videre styringsdialogen med virksomheten.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen bemerker at det er avdekket vesentlige mangler og svakheter ved anskaffelsesprosedyrene i Direktoratet for arbeidstilsynet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Direktoratet for arbeidstilsynet er i gang med oppfølgingen av tiltak for forbedring av innkjøpsrutiner. Det er utarbeidet rutiner for føring av anbuds-

protokoll sentralt og i distriktene. Disse vil bli oversendt departementet i løpet av kort tid. Videre har etaten iverksatt opplæring i statens innkjøpsregelverk, blant annet i regi av Statskjøp. Overordnede rutiner for oppfølging av anskaffelsesregelverket er under utarbeidelse.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at direktoratet er i gang med tiltak for å forbedre innkjøpsrutinene. Riksrevisjonen forutsetter at Arbeids- og administrasjonsdepartementet følger opp de tiltak direktoratet iverksetter for å sikre at regelverket for statlige anskaffelser heretter blir fulgt.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Aetat – regnskapet for 2000

Aetat Arbeidsdirektoratet tok i bruk et nytt økonomisystem, Oracle Application, fra 1. november 1999 og et nytt lønssystem, PR, fra 1. januar 2000. Revisjonen av regnskapet for 2000 har avdekket en rekke svakheter og mangler ved regnskapsavleggelsen.

Aetat har ikke kunnet legge fram en hovedbok og bilagsjournal i samsvar med kravene i statens økonomireglement hvor det blant annet heter at hovedbok og bilagsjournal er obligatoriske rapporter. Videre er en rekke regnskapsrapporter og konti ikke avstemt, de er for sent utført, eller avstemningsdifferanser er ikke forklart. Det er blant annet ikke utført avstemminger mellom hovedbok etter kontantprinsippet og hovedbok etter regnskapsprinsippet og mellom kunde- og leverandørreskontro og hovedbok. Videre mangler avstemming og spesifisering av midlertidige konti og forskuddskonti. Ved flere avstemminger av post- og bankgirokonti er det registrert differanser som ikke er forklart. Det er påvist et betydelig antall korreksjonsbilag som for en stor del mangler henvisning og forklaringer. Det er videre påvist hull i bilagsserier for hovedbok og leverandørreskontro uten at årsaken til brudd i nummerrekkefølgen er forklart. Videre har Aetat ikke rutiner for kontroll av logger i økonomisystemet. Revisjonen har dessuten avdekket at følgeskriv til lønns- og trekkoppgaven ikke er utarbeidet og innsendt til skattemyndighetene. Konto for morarente og gebyr viste også at det var utbetalt ca. 324 000 kroner i morarenter for 2000.

Riksrevisjonen foretok en gjennomgang av rutiner i tilknytning til lønssystemet PR. Gjennomgan-

gen avdekket blant annet utilfredsstillende funksjonsdeling mellom lønnsentralen og fylkeskontorene. Det forelå ikke rutiner for avstemming av data fra lønssystemet mot økonomisystemet, og det var ikke foretatt avstemminger. Tilgangen til lokalene og lønnsdata ved lønnsentralen og flere fylkeskontorer var dessuten ikke tilstrekkelig sikret.

Riksrevisjonen tok resultatet av revisjonen opp med Aetat Arbeidsdirektoratet i brev av 2. april og 25. april 2001. En del av de samme forholdene vedrørende regnskapsmessige rutiner og kontroll er tidligere påpekt av Riksrevisjonen for regnskapsåret 1999. I svarbrev av 18. mai 2001 til Riksrevisjonen uttaler direktoratet blant annet at lønstransaksjoner avstemmes mot hovedbok. Det uttales videre at manglende funksjonalitet for å utelukke en bruker fra tilgang til områder i systemet medfører at det ikke er mulig å gardere seg helt mot at en bruker kan registrere egne lønnsdata, men dette kan kontrolleres ved uttak av rapporter. Når det gjelder svakheter som er påpekt ved den fysiske sikkerheten, vil dette bli ivaretatt ifølge svarbrevet.

I brev av 22. mai 2001 til Riksrevisjonen opplyser Aetat Arbeidsdirektoratet at det har vært komplisert og har tatt tid å utvikle hovedbok og bilagsjournal i økonomisystemet. Det forligger en ny versjon av hovedboksrapporten sortert på art og ikke kapittel og post. Videre opplyses det at en ny versjon av bilagsjournalen tilfredsstillende kravene i økonomireglementet, men rapporten er ikke formelt godkjent og tatt i bruk. Direktoratet har foretatt avstemming av hovedbøker og av kunde- og leverandørreskontro mot hovedbok og mellom inngående og utgående

balanse. Avstemming av bankkonti mot hovedbok er ikke avsluttet, mens noen midlertidige konti og forskutteringskonti er avstemt og spesifisert. Ved en inkurie var ansvaret for utarbeidelsen av følgeskriv til lønns- og trekkoppgaven ikke klarlagt, men utarbeidelsen vil framover bli foretatt av økonomikontoret i Aetat Arbeidsdirektoratet. Videre opplyser direktoratet at det har tatt ut rapporter som viser hull i bilagsserier for hovedbok og leverandørreskontro. Det er ikke tatt ut tilsvarende rapport for kundereskontroen. Når det gjelder manglende rutiner for kontroll av loggfunksjoner i økonomisystemet, opplyses det at loggføringen er satt bort til et privat selskap. Direktoratet uttaler at manglende forståelse av fakturflyten i systemet er årsaken til at flere fakturaer ble betalt for sent.

I Riksrevisjonens brev av 26. juni 2000 til Aetat Arbeidsdirektoratet er det gitt en oppsummering og vurdering av Aetats regnskap for 2000. Det blir konkludert med at det er framlagt utilstrekkelige og manglende regnskapsrapporter og manglende avstemming. Det er av den grunn usikkert om regnskapet er pålitelig og fullstendig, og Riksrevisjonen har ikke tilstrekkelig grunnlag for å bekrefte og godkjenne Aetats avlagte regnskap for 2000. Riksrevisjonen tok forholdene opp med Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev av 28. juni 2001. Departementet har i svarbrevet av 31. juli 2001 blant annet uttalt at det vil be Aetat Arbeidsdirektoratet lage en plan for å bedre avstemmingsarbeidet, herunder bygge ut systemer for at regelmessige avstemminger finner sted under alle konti/poster, samt at avvik forklares på en tilfredsstillende måte. Avstemmingene skal finne sted før avleggelse av statsregnskapet. Videre opplyser departementet at en ny hovedbok og bilagsjournal skal testes ut, og at systemet vil tilfredsstillende økonomireglementets krav i løpet av kort tid.

Departementet beklager de manglene som har oppstått i Aetats regnskap for 2000. Det vises til at direktoratet og systemleverandør arbeider kontinuerlig med å få systemene til å fungere tilfredsstillende og i tråd med økonomireglementets bestemmelser. Departementet vil følge dette nøye opp og har i tildelingsbrevet for Aetat Arbeidsdirektoratet 2001 presisert at Aetat skal gjennomføre kvalitetskontroll og oppfølging av rutinebeskrivelser for å sikre samsvar med kravene i økonomireglementet. Departementet forutsetter samtidig at Aetat følger opp og utbedrer de svakhetene som Riksrevisjonen har påpekt. Avslutningsvis opplyser departementet at det vil ta initiativ til en gjennomgang og oppfølging av Aetats rutiner og til en gjennomgang av kompetansebehov på økonomiforvaltningsområdet samt ressursituasjonen på området, slik at regnskapet i 2000 kan revideres og godkjennes og liknende problemer for 2001 unngås. Videre vil departementet vurdere å gå inn med en egen revisjonsordning, eventuelt be Aetat Arbeidsdirektoratet om å benytte seg av eks-

tern revisjon som kan bistå Aetat og gjennomgå Aetats regnskaper.

Riksrevisjonen bemerker:

Etter Riksrevisjonens vurdering viser det framlagte regnskapet for Aetat utilstrekkelige og manglende regnskapsrapporter og avstemminger. Det er usikkert om regnskapet er pålitelig og fullstendig. Den dokumentasjonen som er framlagt, gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å bekrefte og godkjenne regnskapet til Aetat for 2000.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Departementet beklager at deler av arbeidet med avstemming og rapportering av regnskapet for 2000 er utført for sent i forhold til gjeldende frister og at regnskapet på revisjonstidspunktet ikke var fullstendig avstemt og dokumentert. Aetat Arbeidsdirektoratet opplyser at det er satt i gang en rekke tiltak for at regnskapet for fremtiden skal være ajour:

- Ressursene på området er styrket slik at Aetat nå skal kunne opprettholde et fullstendig og reviderbart regnskap.
- Det er ved Aetat Arbeidsdirektoratet satt i gang tiltak for utbedring av forhold påpekt gjennom Riksrevisjonens revidering av regnskapsåret 2000 samt stabilisering av regnskapsføringen for 2001 slik at regnskap for inneværende regnskapsår kan avlegges i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Tiltakene vil med få unntak ferdigstilles i løpet av september måned d.å.
- Organisasjonsmessige tiltak er satt i gang slik at arbeidsmetodikk oppdateres i forhold til bruk av nytt økonomisystem. Dette gjelder gjennomgang av ansvars- og arbeidsdeling samt gjennomgang og oppgradering av prosedyrer for daglige, ukentlige og månedlige aktiviteter.
- Videre er et eget program for kompetanse og kompetansestyring satt i gang slik at hverken ressurs- eller kompetanseårsaker skal hindre kvalitet i regnskapet i tiden fremover.
- Tiltak for sterkere kontroll av datatekniske områder, som tidligere har gitt Aetat Arbeidsdirektoratet uforutsette problemer i forbindelse med regnskapsføringen, vil gjennomføres gjennom sterkere knytning mellom Aetat og leverandører av programvare samt mellom Aetat og leverandører av driftstjenester.

Det er Aetat Arbeidsdirektoratets mål at tiltak på lengre sikt som det her refereres til ferdigstilles innen utgangen av regnskapsåret 2001 og at resultatene av tiltakene klart synliggjøres gjennom avleggelse av regnskapet for 2001.

AAD har i brev av 21. september 2001 bedt Aetat om en ajourført og utdypende rapportering av status på de enkelte punkter Riksrevisjonen peker på innen

1. november 2001. Dersom det på rapporteringstidspunktet gjenstår uløste oppgaver skal det legges frem en skisse til løsning og timeplan for arbeidet med å løse problemene.

Aetat Arbeidsdirektoratet er videre bedt om å iverksette en kartlegging av om Aetats nye økonomistyringssystem og -rutiner oppfyller de foreliggende krav i lover, regler og overordnede styringsdokumenter, herunder Hovedinstruks for virksomhetsledelsen om økonomiforvaltningen i arbeidsmarkedsetaten. Kartleggingen skal både omfatte de idriftsatte løsningene for lønns og regnskapssystemene og de løsninger for folketrygdytelse som skal settes i drift fra og med 1. januar 2002. Det skal også utarbeides en redegjørelse for avvikene mellom rapportert oppfyllelse av økonomiregelverkets krav og Riksrevisjonens funn. Departementet legger til grunn at Aetat knytter til seg uavhengig, ekstern kompetanse med god erfaring fra feltet til å bistå i dette arbeidet.

I etterkant av det omtalte arbeidet med økonomisystemer og – rutiner legger departementet opp til at det også gjennomføres en gjennomgang av dagens rutiner og praksis knyttet til kontroll og revisjon i Aetat. AAD vil følge det arbeidet som nå iverksettes tett og vil i denne forbindelse vurdere å knytte til oss en ekstern kvalitetssikrer. På bakgrunn av direktoratets rapportering 1. kvartal 2002 vil departementet også foreta en vurdering av hvordan departementet i fremtiden skal skjønne sitt kontrollansvar i henhold til økonomiregelverket.»

Riksrevisjonen uttaler:

Aetat har lagt fram et regnskap med utilstrekkelige og manglende regnskapsrapporter og avstemninger, og det foreligger usikkerhet om regnskapets pålitelighet og fullstendighet. På denne bakgrunn kan Riksrevisjonen ikke godkjenne regnskapet for 2000.

Riksrevisjonen har merket seg at Aetat Arbeidsdirektoratet har iverksatt flere tiltak for å sikre at regnskapet for 2001 blir avstemt og dokumentert på en tilfredsstillende måte. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Arbeids- og administrasjonsdepartementet på grunnlag av direktoratets rapportering 1. kvartal 2002 vil foreta en vurdering av hvordan departementet i fremtiden skal skjønne sitt kontrollansvar i henhold til økonomiregelverket.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Aetat – kjøp av konsulenttjenester

I antegnelse til statsregnskapet for 1992, jf. Dokument nr. 1 (1992–93), påpekte Riksrevisjonen overfor daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet omfattende bruk av eksterne edb-konsulenter i Ar-

beidsdirektoratet. Det ble blant annet reist spørsmål om direktoratet hadde vurdert muligheten for å redusere bruken av kostbar konsulentbistand og selv bygge opp tilstrekkelig kompetanse. Videre ble det påpekt at varigheten og omfanget av bistanden fra enkelte konsulenter grenset til ansettelsesliknende forhold.

Ved revisjonen av regnskapet for 2000 har Riksrevisjonen kontrollert et utvalg kontrakter for kjøp av konsulenttjenester til Aetat. Kontrollen har omfattet ca. 20 % av firmaene som har hatt konsulentoppdrag i Aetat i 2000, samt et utvalg kontrakter fra 1999 og første halvår 2001. Revisjonen har blant annet omfattet en kontroll av om regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt, og om konkurranseprinsippet er ivaretatt. Aetat kjøpte konsulenttjenester for ca. 128 mill. kroner i 2000.

Ved kjøp av konsulenttjenester til staten før 1. juli 2001 skal som hovedregel Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet – Forskrifter for kjøp av varer og tjenester til staten (REFSA) legges til grunn. Kontrakter om offentlige tjenestekjøp for sentrale statlige virksomheter der den anslåtte verdien, eksklusive merverdiavgift, er på 1,15 mill. kroner eller mer, omfattes videre av «Forskrift om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp» (tjenesteforskriften) fastsatt ved kgl.res. 1. juli 1994 med senere endringer. Et sentralt prinsipp i regelverket for offentlige anskaffelser er at kjøp av varer og tjenester skal baseres på konkurranse uansett innkjøpsmetode. Forvaltningsorganene skal dessuten føre anbudsprotokoll for innkjøp over 150 000 kroner eksklusive merverdiavgift. Det følger av innkjøpsreglene i REFSA at det i protokollen skal tas inn en begrunnelse for valg av anskaffelsesform samt hvilke leverandører som har vært forespurt, og begrunnelsen for valg av leverandør.

Konsulentkjøpene som er kontrollert, gjaldt hovedsakelig utvikling, drift og vedlikehold av IT-systemer, og flere av disse kommer ut med et sluttbeløp som ligger over den fastsatte terskelverdien i EØS-avtalen. Tjenesteforskriftens prosedyrer for tildeling av kontrakter er ikke fulgt ved enkelte av disse kjøpene. Kontrollen har videre vist at Aetat har kontraktsforhold med eksterne konsulenter som har vært tilknyttet Aetat en del år på ulike oppdrag. Konsulentene honoreres etter avtalt timepris, og det stilles kontorplass og diverse ressurser som telefon og kopiering til disposisjon. Enkelte konsulents langvarige tilknytning til Aetat synes å være et utslag av en relativt omfattende praksis med reengasjering av tidligere benyttede konsulenter.

I anbudsprotokollen er anskaffelsesformen «kjøp etter forhandlinger» angitt for en rekke konsulentkjøp uten at det er forsøkt å oppnå konkurranse ved å innhente tilbud fra flere firmaer. Valg av kontraktspart er for flere av disse kjøpene gjennomført med det uttalte formål å beholde konsulenter fra tidligere eller eksisterende oppdragsforhold. I en del tilfeller

hvor konsulentene har skiftet arbeidsgiver i kontraktperioden, har Aetat inngått kontrakt med konsulentens nye firma for å kunne beholde vedkommende. Dette er gjort uten at vilkårene for å benytte en slik framgangsmåte i henhold til regelverket er oppfylt. Kontrollen viser videre at det er ført anbudsprotokoll for de aller fleste innkjøpene, men at protokollen inneholder enkelte formelle feil. I noen tilfeller mangler opplysninger, og hjemmelen for kjøp etter forhandlinger er ofte ikke tilstrekkelig angitt slik at grunnlaget for kontroll svekkes. Aetat har heller ikke utarbeidet en egen strategi for bruk av konsulenter med blant annet krav til resultater og kompetanseoverføring til virksomheten.

Riksrevisjonen tok enkelte av forholdene opp med Aetat Arbeidsdirektoratet i brev av 8. juni 2001. I svarbrevet til Riksrevisjonen av 27. juni 2001 er det blant annet opplyst at Aetat har som intensjon å følge det gjeldende regelverket og mener å ha gjort dette også når det gjelder forlengelser av konsulentoppdrag. Det er videre vist til at konsulenttjenester i stor grad er knyttet opp til den enkelte konsulents kompetanse og erfaring. Aetat imøtekommer imidlertid kritikken om mangelfull overføring av kompetanse ved bruk av eksterne konsulenter, og ser det som en prioritert oppgave å utvikle en strategi for å sikre nødvendige rutiner for kompetanseoverføring. Det blir framhevet at SIAMO-prosjektet (Service og informasjon i et arbeidsmarked i omstilling) har et omfattende planverk for å ivareta blant annet krav til resultater og kompetanseoverføring.

Resultatet av kontrollen ble forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet ved Riksrevisjonens brev av 9. juli 2001. I svarbrevet av 1. august 2001 blir det blant annet uttalt at de forholdene som er påpekt vedrørende konsulentbistand til IT-systemet TOTAL (saksbehandlingssystem), langt på vei skyldes at markedet for spesialkompetanse i Norge for den aktuelle typen løsninger er svært lite. Forsøk på å tilsette egen kompetanse har vært vanskelig, og eksisterende avtaler har derfor vært forlenget uten at konkurrerende tilbud er innhentet.

Departementet opplyser videre at prolongering av kontrakter om konsulentbistand til SIAMO uten innhenting av konkurrerende tilbud er gjort for et bestemt firma og i noen få andre tilfeller. Hovedregelen er at det skal være konkurranse om alle oppdrag, og at EØS-utlysninger gjennomføres der det forventes et omfang i nærheten av terskelverdiene. Der det har vært aktuelt å fravike hovedregelen, har Aetat gjort konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle. I de tilfellene der valget har falt på leverandører som har erfaring fra Aetat tidligere, er valget basert på at den aktuelle leverandøren også er konkurransedyktig på de øvrige kvalifikasjonskravene som stilles. Når det gjelder føring av anbudsprotokoll, viser departementet til at enkelte opplysninger som skulle ha gått fram av anbudsprotokollen, kommer fram av underlagsdokumentasjonen.

I Arbeids- og administrasjonsdepartementets avsluttende bemerkninger blir det opplyst at de forholdene som lå til grunn for antegnelsen i 1992, er brakt i orden. Departementet vil framheve at det ser svært alvorlig på de mangler, uregelmessigheter og avvik fra regelverket som Riksrevisjonens kontroll har avdekket. Aetat Arbeidsdirektoratet vil bli bedt om at gjeldende regelverk blir lagt til grunn for etatens kjøp av konsulenttjenester, og at formelle feil mv. ved føring av anskaffelsesprotokoller unngås. Departementet vil videre ta initiativ overfor Aetat Arbeidsdirektoratet til en nærmere gjennomgang av rutiner og retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester. Det pekes på at det i valget mellom kjøp av konsulenttjenester og opplæring og bruk av egne ansatte er flere avveininger som må gjøres. Prosjektets kompleksitet og varighet samt muligheten til selv å ansette nødvendig kompetanse er helt sentrale elementer. Fordi TOTAL-systemet i noen år har vært under utfasing, har departementet ingen merknader til at kjøp av eksterne konsulentbistand har vært valgt framfor å bruke ressurser til opplæring av egne ansatte. SIAMO er et omfattende og komplisert system. I lys av et begrenset marked for spisskompetanse har det vært nødvendig å benytte eksterne konsulenter i oppbyggingen av systemet. Samtidig vil departementet legge vekt på at etaten i egen virksomhet har bygd opp en meget solid prosjektledelse og lagt vekt på å bygge opp kompetanse i etaten gjennom omfattende opplæringsprogrammer.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at Aetat har inngått en rekke kontrakter med eksterne konsulenter i strid med regelverket for statlige anskaffelser. Ved kjøp av konsulenttjenester til staten skal de vanlige prinsippene for statlige innkjøp følges, for eksempel innhenting av anbud/tilbud fra flere firmaer. Manglende innhenting av konkurrerende anbud/tilbud medfører at andre aktuelle firmaer eller konsulenter ikke får mulighet til å delta i konkurransen om oppdragene. Gjennom økt konkurranse vil staten kunne oppnå pris- og kvalitetsmessige fordeler.

Riksrevisjonen vil også påpeke at den omfattende bruken av eksterne konsulenter i Aetat over mange år tyder på at kompetanseoverføringen fra konsulentene til Aetat ikke har vært tilstrekkelig fokusert eller vellykket. Avhengig av oppdragenes art bør forholdene legges til rette for overføring av kompetanse til oppdragsgiver, slik at virksomheten best mulig vil kunne nyttiggjøre seg resultatet av bistanden og kunne løse tilsvarende oppgaver i framtiden med begrenset bruk av eksterne konsulenter.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Departementet ser alvorlig på de avvik fra regelverket som Riksrevisjonen har avdekket. Departe-

mentet legger til grunn at Aetat for fremtiden oppfyller innkjøpsregelverkets krav og at formelle feil ved føring av anbudsprotokoller unngås. I gjennomgangen av Aetats eksisterende systemer og rutiner for økonomiforvaltningen vil også Aetats bruk av konsulenttjenester og innkjøpsregelverket omfattes.

Riksrevisjonen påpeker at det stilles kontorplass og andre ressurser (eksempelvis telefon) til disposisjon også for eksterne konsulenter. Vi vil til dette bemerke at de konsulenter som leies inn oftest arbeider i team med ansatte i Aetat og det er en forutsetning for at arbeidet skal bli best mulig at disse kan fysisk sitte i nærheten av hverandre. Dette er et klart risikoreduserende tiltak. Også med hensyn på kompetanseoverføring er dette en fordel. Timepris for konsulentene er satt ut fra at arbeidet skal utføres i Aetats lokaler og at normale utgifter til kontorhold dekkes av Aetat.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at Aetat har inngått en rekke kontrakter med eksterne konsulenter i strid med regelverket for statlige anskaffelser, og at kompetanseoverføringen fra konsulenter til virksomheten ikke har vært tilstrekkelig fokusert.

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og administrasjonsdepartementet ser alvorlig på de forhold som er avdekket ved kjøp av konsulenttjenester i Aetat, og at departementet legger til grunn at Aetat for fremtiden følger regelverket for statlige anskaffelser.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

4 Statsbygg – kjøp av administrative konsulent-tjenester

Riksrevisjonen har som ledd i regnskapsrevisjonen gjennomgått Statsbyggs bruk av administrative konsulenttjenester i 2000. Rapport fra undersøkelsen ble sendt Statsbygg ved brev av 8. mai 2001, med kopi til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Hovedregelen for anskaffelser i staten er kjøp etter konkurranse. Ved valg av annen innkjøpsform skal dette nedfelles i anbudsprotokollen med begrunnelse for at anbudsformen fravikes. Riksrevisjonens gjennomgåelse viser at Statsbygg i stor grad har benyttet kjøp etter forhandling. Ved kjøp etter forhandling bør forespørsel om tilbud sendes minst tre tilbydere for å sikre tilstrekkelig konkurranse om oppdraget.

Kjøp over 1,15 mill. kroner omfattes av EØS-regelverket og skal utlyses i henhold til tjenesteforskriften. Et oppdrag kan ikke deles opp i flere anskaffelser for å unngå at det omfattes av EØS-regelverket.

Det er i varierende grad dokumentert hvilke vurderinger som ligger til grunn for valg av anskaffelsesform. Flere av oppdragene inneholder ingen rammer, verken økonomiske eller tidsmessige. Avtaler er forlenget kort tid etter at arbeidet startet opp, uten at det er dokumentert uforutsette hendelser som medfører utvidelse av oppdraget. Det kan stilles spørsmål ved de vurderingene som er gjort i forkant av oppdraget. Avtaler er i enkelte tilfeller inngått etter at arbeidet er igangsatt eller fullført.

Enhver statsutgift skal være attestert og anvist før utbetaling. Den som attesterer må ha nødvendig kjennskap til oppdraget for å kunne gå god for utgiften. Regninger må kontrolleres opp mot grunnlagsdokumenter som kontrakt eller avtale. Vår kontroll avdekket flere tilfeller av rene summeringsfeil, feil bruk av timesatser og liknende som burde vært avdekket ved en enkel kontroll før utbetaling. Det er utbetalt honorar for utført arbeid uten at dette er dokumentert ved spesifiserte timelister. Det er også utbetalt godtgjørelse uten at det er inngått skriftlig avtale. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvilket grunnlag for å kontrollere utbetalingene den som attesterte har hatt.

Utgangspunktet for undersøkelsen var administrative konsulenttjenester. Ved gjennomgåelsen viste det seg at enkelte utbetalinger gjaldt konkrete prosjekter. I enkelte tilfeller er utgiftene delt mellom prosjektet og konto for administrative konsulenttjenester, uten at det kommer fram hvilken fordelingsnøkkel som er brukt, eller noen begrunnelse for å splitte beløpet. Det kan stilles spørsmål ved hvorfor utgifter vedrørende prosjekter er dekket over Statsbyggs ordinære budsjett.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen av 6. juni 2001 blant annet uttalt at departementet hadde en tilsvarende gjennomgang av konsulentbruken i Statsbygg høsten 2000. De funn departementet gjorde, stemmer godt overens med de forholdene som er beskrevet av Riksrevisjonen. Departementet ser alvorlig på de uregelmessighetene i forhold til ulike regelverk som er avdekket. Statsbygg har etter anmodning fra departementet utarbeidet en handlingsplan for å sikre at ukorrekte forhold snarest blir rettet opp der det er mulig, og at det videre blir truffet eller planlagt konkrete tiltak for å innskjerpe gjeldende regelverk og rutiner/prosedyrer.

Handlingsplanen ble godkjent primo 2001 og er nå gjenstand for jevnlig oppfølging og rapportering i henhold til fastlagte milepæler.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens undersøkelse av Statsbyggs kjøp av administrative konsulenttjenester har avdekket betydelige svakheter og mangler ved rutiner og internkontroll. Det er i flere tilfeller konstatert brudd på gjeldende regelverk.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Når det gjelder Statsbyggs kjøp av administrative konsulenttenester vises det til brev av 6. juni 2001 til Riksrevisjonen. Som Riksrevisjonen der ble gjort kjent med har departementet våren 2001 fastsatt og iverksatt en konkret handlingsplan for å sikre at alle ukorrekte forhold med hensyn til innkjøp eller anskaffelser som er eller blir avdekket, rettes opp snarest mulig. I den anledning pågår det nå en tilnærmet kontinuerlig gjennomgang i Statsbygg av alle rutiner og prosedyrer. Når det gjelder konsulentkjøp er denne gjennomgangen, slik det også går frem av vedlagte redegjørelse fra Statsbygg, ikke begrenset til kun kjøp av administrative konsulenttenester, men omfatter også gjennomgang av avtalesiden i byggeprosjekter.

Det er til nå fra Statsbyggs side ikke opplyst om vesentlige forsinkelser i gjennomføringen av handlingsplanen, sett i forhold til den tidsplan og de målsettinger som er fastsatt. Planen blir fulgt aktivt opp i samband med departementets etatsstyring av Stats-

bygg. AAD vil dessuten som tidligere meddelt Riksrevisjonen, la foreta en ny gjennomgang av konsulentbruk og innkjøpspraksis generelt i Statsbygg i løpet av høsten 2002, bl.a. for å få etterprøvd om de tiltak som nå er eller blir gjennomført har den forutsette og ønskede effekt. Til orientering vedlegges kopi av Statsbyggs brev datert 11.09.2001.»

Riksrevisjonen uttaler:

Statsbygg er en stor aktør i markedet med utstrakt bruk av anskaffelser som omfattes av både EØS-regelverket og regelverk for anskaffelser i staten. Det er derfor alvorlig når det avdekkes en så stor grad av feil og mangler i forhold til etterlevelse av regelverket i forbindelse med de kontrakter som er gjennomgått.

Riksrevisjonen vurderer de avdekkede forholdene som meget kritikkverdige.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

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 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth (sak 1)

Thor Kr. Svendsen

Kirsten Astrup (sak 4)

Barne- og familiedepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 19. september 2001)

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 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattest ved anskaffelser hos Barne- og familiedepartementet og Forbrukerrådet

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse om praktiseringen av kravet om å utarbeide anskaffelses-/anbudsprotokoll og innhente skatteattest ved kjøp av varer og tjenester ved Barne- og familiedepartementet og Forbrukerrådet. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2000 og omfattet et utvalg av bokførte anskaffelser over kr 150 000 i annet halvår 1999 og første halvår 2000.

Ifølge bestemmelsene i Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet mv. (REFSA) skal opplysninger om kjøp av varer og tjenester registreres i en protokoll. Formålet med kravet om protokollføring er å dokumentere at anskaffelsesregelverket er fulgt og intensjonene med regelverket er oppfylt. Protokollen er dessuten et middel til intern kontroll for virksomheten, og den vil kunne være til hjelp ved senere anskaffelser. Krav til skatteattest er gitt i Rundskriv av 28. juli 1995 fra det daværende Nærings- og energidepartementet. Manglende oppgjør av forpliktelse på skatte- og avgiftsområdet kan virke konkurransevridende og gi useriøse aktører fordeler.

Undersøkelsen viste at Barne- og familiedepartementet ikke hadde ført protokoll for kjøpene i 1999. For deler av 2000 var det laget protokoll, men denne var ikke fullstendig. Departementet opplyste i brev av 23. oktober 2000 at en fullstendig protokoll for

2000 var planlagt å være på plass ved årsskiftet. Innholdet i dokumentasjonen som departementet ville ta inn i protokollen, ble vurdert som tilfredsstillende. Forbrukerrådet hadde ikke ført protokoll for noen av kjøpene som ble kontrollert. Verken departementet eller Forbrukerrådet hadde innhentet skatteattest der dette var et krav. Departementet hadde innhentet skatteattest fra kommunekassen i forbindelse med ett av de kontrollerte kjøpene, men attesten var dattert etter at bilaget var betalt, og det var ikke innhentet skatteattest fra fylkesskattekontoret.

Resultatene av undersøkelsen ble forelagt Barne- og familiedepartementet i brev av 9. april 2001.

I brev av 8. mai 2001 opplyser Barne- og familiedepartementet at det nå har utarbeidet fullstendig protokoll for 2000, og at det er utarbeidet rutinebeskrivelser på området. Videre sier departementet at Forbrukerrådet begrunner sine manglende rutiner på området med manglende kjennskap til kravene i REFSA. Forbrukerrådet vil så snart som mulig utarbeide nødvendige rutiner for føring av protokoll og innhenting av skatteattest ved anskaffelser, noe som vil bli fulgt opp av departementet. Departementet opplyser at det både internt og overfor tilknyttede virksomheter vil informere om kravene i regelverket og presisere viktigheten av at regelverket følges, og at det etableres gode rutiner på området.

Et utvalg av bokførte kjøp over kr 150 000 i annet halvår 2000 hos Barne- og familiedepartementet

ble kontrollert våren 2001. Revisjonen viste at departementet hadde protokollført anskaffelsene.

Riksrevisjonen har merket seg at Barne- og familiedepartementet allerede har iverksatt nye rutiner for protokollføring av anskaffelsene.

Departementet har i sitt svar bemerket at saken er tatt til etterretning.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Hans Conrad Hansen

Finansdepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 6. september og svar avgitt 28. september 2001)

Til observasjon

1 Likningen av likningskontorenes tilsatte mv.

Ved likningsbehandlingen forutsettes det blant annet at alle tilsatte ved likningskontorene innretter seg i samsvar med de alminnelige saksbehandlingsreglene i likningsloven. I likningsloven § 3-8 er det fastsatt egne ugildhetsregler. Likningsloven § 8-4 pkt. 2 inneholdt dessuten fram til 31. desember 2000 et krav om at likningen av tilsatte skulle forelegges likningsnemnda.

For inntektsåret 1999 har Riksrevisjonen gjennomført en kontroll av likningen for alle tilsatte ved 62 likningskontorer. Det er kontrollert i hvilken grad tilsatte ved likningskontorene har sett på eller endret egne og/eller ektefelles/samboers og barns likningsdata i DSB-systemet (datastøttet selvangivelsesbehandling). Videre er det kontrollert om tilsattes og ektefelles/samboers og barns likningsdata er blitt sperret i DSB-systemet. Det er også kontrollert hvordan ordningen med privilegerte brukere (saksbehandlere med særskilt adgang til å foreta likning av tilsatte) fungerer ved likningskontorene.

Kontrollen har avdekket følgende svakheter:

- Det er ikke utarbeidet retningslinjer fra sentralt hold for likning av tilsatte ved likningskontorene ved bruk av DSB-systemet som har vært landsomfattende fra og med inntektsåret 1993.
- Skriftlige rutinebeskrivelser har bare unntaksvis vært utarbeidet lokalt.
- Det er påvist tilfeller hvor tilsatte har liknet seg selv og/eller ektefelle/samboer og barn.
- Det er påvist tilfeller hvor tilsatte har foretatt endring i egne og/eller ektefelles/samboers og barns likningsdata, eller gjort oppslag i DSB-systemet uten å foreta endringer.
- Enkelte likningskontorer har ikke vært klar over muligheten for sperring av tilsatte i DSB-systemet, og det er påvist en rekke tilfeller av manglende sperring.
- Det er påvist tilfeller hvor ikke-privilegerte brukere ved likningskontorene har vært inne på andre tilsattes likningsdata.

- Ved større likningskontorer er opprettelse av privilegerte brukere og sperring av egne tilsatte i DSB-systemet i stor grad gjennomført, men disse mulighetene er ikke i like stor grad tatt i bruk ved mellomstore og mindre kontorer.
- Fylkesskattekontorenes kontroller mot likningskontorene har i liten grad bidratt til tilfredsstillende kvalitetssikring av området.

Riksrevisjonen ga i brev av 12. mars 2001 til Skattedirektoratet en foreløpig orientering om resultatene av kontrollen. I direktoratets brev av 28. mars 2001 til Riksrevisjonen ble det opplyst at rutiner for likning av egne tilsatte på det nærmeste var ferdigstilt og ville foreligge før oppstart av den ordinære likningen for inntektsåret 2000.

De endelige resultatene av kontrollen ble oversendt direktoratet ved Riksrevisjonens brev av 25. april 2001. Her ble det blant annet opplyst at den gjennomførte kontrollen for inntektsåret 1999 ikke hadde avdekket misligheter, men at det tidligere har forekommet tilfeller av at tilsatte har manipulert egne likningsdata i DSB-systemet. Det ble derfor uttalt at det ble ansett som lite tilfredsstillende at nødvendige retningslinjer for likningen av egne tilsatte ikke var blitt utarbeidet fra sentralt hold på et tidligere tidspunkt.

I Skattedirektoratets brev av 22. mai 2001 til Riksrevisjonen er det vedlagt retningslinjer for likningsbehandlingen av egne tilsatte, datert 30. april 2001. Med unntak av Oslo likningskontor skal likningen av tilsatte med nærmeste familie heretter overlates til et annet kontor i fylket. En tilsvarende ordning for tilsatte ved Oslo likningskontor vil bli vurdert fra og med likningsåret 2002. Retningslinjene forutsetter at fylkesskattekontorene følger opp at nye rutiner ved likningskontorene blir etablert og etterlevet, mens direktoratet skal utøve denne kontrollen for Oslo likningskontor. Direktoratet opplyser videre at nye retningslinjer for fylkesskattekontorenes likningskontroll av tilsatte ventelig vil foreligge

innen utgangen av juni 2001. Direktoratet bemerker at Riksrevisjonens kontroller har bidratt til å skjerpe rutinene med bakgrunn i de påviste forholdene. Videre vises det til at de mislighetene som tidligere er avdekket, har medført meget strenge reaksjoner.

Riksrevisjonen tok forholdene opp med Finansdepartementet i brev av 1. juni 2001. Det ble her anført at det har vært for stor tilgjengelighet i DSB-systemet, og at det har vært mulig å misbruke systemet internt til økonomisk vinning i de årene systemet har vært i funksjon. Finansdepartementet uttaler i brev av 21. juni 2001 til Riksrevisjonen at de forholdene som er avdekket, anses som alvorlige, og departementet sier seg enig i at retningslinjer for likning av etatens tilsatte burde vært utarbeidet på et tidligere tidspunkt. Departementet uttaler imidlertid at det har vært hensiktsmessig å vente med iverksettelsen av de nye retningslinjene til likningsåret 2001 fordi likningsnemndenes kontrollfunksjon for likningen av tilsatte er bortfalt som følge av en lovendring, og fordi det foreligger vedtak om å omorganisere likningsforvaltningen. Det bemerkes at innføringen av DSB-systemet har gitt økte muligheter til å følge opp saksbehandlingen og til etterkontroll av de tilsattes likning, men at mulighetene for å sperre de tilsattes tilgang til systemet kunne vært bedre utnyttet på likningskontorene. Departementet forventer at Skattedirektoratet og fylkesskattekontorene følger opp likningskontorenes praktisering av retningslinjene slik at disse kan føre til en sikker likning av de tilsatte. Departementet vil videre følge opp manglene som Riksrevisjonen har avdekket, gjennom den løpende styringsdialogen med Skattedirektoratet.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens kontroll har avdekket en rekke brudd på likningslovens ugildhetsregler. Det er flere tilfeller der tilsatte har liknet seg selv og/eller ektefelle/samboer og barn, samt flere tilfeller der tilsatte har endret egne og/eller ektefelles/samboers og barns likningsdata. DSB-systemet har vært i landsdekkende bruk fra inntektsåret 1993, og retningslinjer for likningen av likningskontorenes tilsatte burde således vært innført samtidig eller nær opp til innføringen av DSB-systemet. Riksrevisjonen kan vanskelig se at bortfallet av likningsnemndenes kontrollfunksjon og omorganiseringen av likningsforvaltningen har vært et tilstrekkelig grunnlag for å utsette innføringen av retningslinjene fram til 2001. Riksrevisjonen vil peke på at likningskontorene har hatt for dårlig kjennskap til mulighetene for sperring i DSB-systemet ved likningen av de tilsatte. Dette skyldes blant annet mangelen på sentralt utarbeidede retningslinjer.

Riksrevisjonen forutsetter at behovet for spesielle ordninger ved Oslo likningskontor snarlig blir vurdert og avklart, og at nye retningslinjer for fylkesskattekontorenes likningskontroll blir utarbeidet

som forutsatt. Riksrevisjonen ser det som viktig at fylkesskattekontorene og Skattedirektoratet følger opp at nye rutiner blir etablert og etterlevet.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet har merket seg de forhold som Riksrevisjonen har avdekket gjennom sin kontroll av likning av likningskontorenes tilsatte.

Skattedirektoratet har nå opplyst at retningslinjene for fylkesskattekontorenes likningskontroll er revidert.

Riksrevisjonen forutsetter at behovet for spesielle ordninger ved Oslo likningskontor snarlig blir vurdert og klarlagt. Departementet kan opplyse at skatteetaten nå ser på alternative løsninger for Oslo likningskontor for fordeling/utveksling av saker til andre kontorer. Departementet forutsetter at det før likningsbehandlingen i 2002 er innført en ordning ved Oslo likningskontor som ivaretar rutinene ellers i landet.

Departementet vil ellers peke på at behovet for administrative retningslinjer for likning av etatens egne ansatte må vurderes i forhold til de organer som har myndighet til å utføre denne likningen. Videre må det tas hensyn til hvor langt loven selv regulerer området. Gjentakelse av lovens klare krav vil normalt ikke være det viktigste ved slike retningslinjer.

Prinsippet om at ingen skal treffe likningsavgjørelse om seg selv, følger allerede av habilitetsbestemmelsen i ligningsloven § 5 nr. 1 a, og må anses vel kjent i skatteetaten. Forberedelse av egen sak er ikke absolutt forbudt, jfr. ligningsloven § 3-8 nr. 5, men skal begrenses til et strengt nødvendig minimum, jfr. de strenge kriteriene for dette i lovbestemmelsen. Behovet for en administrativ innskjerping av dette kan bero på de erfaringer en gjør, herunder også Riksrevisjonens undersøkelser.

Til og med 2000 var det likningsnemndene alene som hadde avgjørelseskompetansen for likningen av personalet på likningskontoret. Ligningsloven selv ga denne klare retningslinjen, i daværende § 8-4 nr. 2 bokstav c. En hadde til da ikke erfaring for misbruk som tilsa at det i tillegg behøvdes administrativ innskjerping av denne lovbestemte ordning.

Departementet vil peke på at behovet for administrative retningslinjer kom i en helt ny stilling fra 2001, da nemndenes særlige myndighet bortfalt på dette område, uten nærmere lovregulering av hva som skulle tre i stedet. Dette nødvendiggjør en ny regulering av hvordan likningen av personalet på et likningskontor da skal utføres, ut fra habilitetshensyn og praktiske hensyn.

Ideelt sett hadde det vært ønskelig å få nærmere administrative retningslinjer noe tidligere. Departementet konstaterer imidlertid at Riksrevisjonen ikke har avdekket misligheter i sin gjennomgang. Departementet er for øvrig enig med Riksrevisjonen i at

mulighetene for å sperre tilsattes tilgang til systemet kunne vært bedre utnyttet på likningskontorene. Dette forhold er nå presisert i Skattedirektoratets retningslinjer av 30. april 2001 om likningsbehandlingen av ansatte ved likningskontorene.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at tilsatte ved likningskontorer i flere tilfeller ikke har forholdt seg i samsvar med gjeldende habilitetsregler. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet ser alvorlig på de mangler som er påvist, og at departementet gjennom dialog med Skattedirektoratet vil følge opp at likningen av etatens tilsatte kvalitetssikres.

Finansdepartementet uttaler at forberedelse av egen sak ikke er absolutt forbudt etter dagens regelverk. Riksrevisjonen vil bemerke at denne unntaksbestemmelsen bare forutsettes anvendt i de tilfellene der utsetting ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning, dvs. saker der det er viktig med rask handling. Riksrevisjonen kan ikke se at dette er tilfellet i de sakene som er omfattet av kontrollen. Ved bruk av sperrefunksjonen i DSB-systemet ville det vært mulig å unngå brudd på habilitetsreglene. Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet følger opp at nye rutiner blir etablert og etterlevet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Tollvesenet – innføring av årsavgift på motorvogner

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, blant annet kunne regnskapene for 1991 og 1993 ikke godkjennes. Regnskapene for 1992, 1994, 1995, 1996, 1997 og 1998 ble godkjent med forbehold vedrørende blant annet MASYS (motorvognavgiftssystemet). Systemet hadde så vesentlige mangler at en tilfredsstillende revisjon ikke var mulig. For 1999 ble regnskapet godkjent med forbehold for delleveranse 2C av TVIST2000-prosjektet i tollvesenet som omhandler ny løsning for motorvognavgifter og forhåndsbetalt årsavgift, og for manglende avstemming og kontroll mellom AFS (avgiftsfastsettelsessystemet) og regnskapet.

MASYS ble utfaset i 1998 og delvis erstattet av ny ordning for omregistreringsavgift og forhåndsbetalt årsavgift som var siste del av tollvesenets omfattende systemutvikling innenfor prosjektet TVIST2000.

Revisjonen av regnskapet for 2000 viser at det er

fastsatt ca. 4,7 mrd. kroner i årsavgift. Akkumulerte restanser for årsavgiften utgjør pr. 31. desember 2000 ca. 507 mill. kroner. Kravene blir avskrevet etter foreldelsesfristen på tre år og kan dermed gi betydelige tapte inntekter dersom det ikke iverksettes fristavbrytende tiltak i forbindelse med innfordringsrutinene. For at mest mulig av avgiften skal innbetales, er det nødvendig med effektive innfordringstiltak som sikrer en rask og effektiv oppfølging av utestående krav. Det går fram av lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter av 19. juni 1959 nr. 2 § 5 femte ledd at avgiften er tvangsgrunnlag for utlegg hos enhver som er ansvarlig for den. I brev av 30. april 2001 fra Oslo og Akershus tolldistrikt har revisjonen fått opplyst at distriktet i samråd med direktoratet ikke har prioritert andre innfordringstiltak utover avskilting av kjøretøy. Det opplyses også at distriktet ikke har hatt de nødvendige systemer for å behandle tvangsinnfordring av utestående krav.

I brev av 21. mai 2001 til Toll- og avgiftsdirektoratet tok Riksrevisjonen blant annet opp at Oslo og Akershus tolldistrikt ikke synes å ha iverksatt tilfredsstillende aktiv innfordring av restansene på årsavgift. Da det går fram av loven at avgiften er tvangsgrunnlag for utlegg hos enhver som er ansvarlig for den, synes de iverksatte innfordringstiltakene å være begrenset i forhold til hva loven gir anledning til.

Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser i brev av 14. juni 2001 til Riksrevisjonen blant annet at restansene på årsavgift i de senere årene har hatt en jevn økning. Årsaken til dette er en økning i antall eldre kjøretøyer og en beviselig sammenheng mellom restansfrekvens og kjøretøyets alder. Restansene påvirkes av om kjøretøyet er registrert eller ikke. Avregistrering har videre en sammenheng med innføring av EØS-kontrollen, og tollvesenet ser en klar økning av restanser knyttet til kjøretøyer med den årsmodellen som skal inn til EØS-kontroll samme år. Av restanser på 2000-krav som fortsatt sto uoppgjort 1. januar 2001, var 80 % knyttet til avregistrerte kjøretøyer.

Videre uttaler direktoratet at tollvesenet begrenser innfordringstiltakene ved ubetalt årsavgift til skiltinnndragning og det betalingspresset dette ventelig gir. Krav blir videre betalt når kjøretøyer med skyldig avgift ikke tillates på- eller omregistrert uten at avgiften blir betalt, og i noen tilfeller blir krav også betalt gjennom en gjeldsordning. Direktoratet påpeker videre at loven ikke pålegger tollvesenet å begjære utlegg, og framhever at valget av innkrevingsstrategi må være opp til kreditor selv. Årsavgiften ble tidligere reskontrofert og fulgt opp i MASYS. Agresso har erstattet MASYS som reskontrosystem i forbindelse med innføringen av TVIST2000. Samtidig var det forutsatt at et innfordringssystem skulle settes i drift, men for å sikre regnskapsområdet måtte arbeidet med innfordringssystemet utstå. Arbeidet ble imidlertid gjenopptatt i februar 2000 i et eget

prosjekt i regi av direktoratets innkrevings- og regnskapsavdeling.

Direktoratet opplyser videre i samme brev at siden tollvesenet ikke har hatt et system som kan håndtere tvangsinnfordring knyttet til årsavgifts-krav, har det vært vurdert hvorvidt en manuell tvangsinnfordring kunne realiseres. Det antallet skyldnere som årsavgiftskravene knytter seg til, tilsier imidlertid at dette ville betinget en økning i personalressursene som ikke kunne anses som regningssvarende. Det har også vært vurdert andre alternativer, for eksempel at innkrevingen overlates til andre, men dette ville uansett resultere i et større merarbeid for etaten enn hva som kunne anses som forsvarlig sett i forhold til tilgjengelige ressurser. Direktoratet legger dessuten til at tvangsinnfordring av årsavgift vil kunne realiseres om kort tid.

I en pressemelding av 18. juni 2001 varsler Toll- og avgiftsdirektoratet at tvangsinnfordring skal iverksettes ved årsskiftet 2001/2002 for all skyldig avgift. Toll- og avgiftsdirektoratet ga 26. juni 2001 ut en ny pressemelding der det opplyses at direktoratet utsetter dette til utskrivningen av årsavgiften for 2002. Det opplyses videre at tollvesenet ikke vil tvangsinnfordre årsavgiften for inneværende år eller tidligere år.

I Riksrevisjonens brev av 6. juli 2001 til Finansdepartementet blir det blant annet uttalt at departementet gjennom antegnelser til statsregnskapet er gjort kjent med de problemene tollvesenet har med å få etablert en tilfredsstillende løsning for regnskapsføring og innkreving av motorvognavgifter. Riksrevisjonen ber om å få opplyst om tollvesenets innfordringsstrategi med hensyn til innfordring av årsavgift på motorvogner er i overensstemmelse med departementets oppfatning om bruk av tvangsmidler. Riksrevisjonen ber dessuten om departementets syn på at tollvesenet ifølge pressemeldingen av 26. juni 2001 ikke vil tvangsinnfordre årsavgift for inneværende år eller tidligere år.

Finansdepartementet har i brev av 2. august 2001 til Riksrevisjonen opplyst at det har merket seg at varsel og vedtak om avskilting/innlegging av registreringssperre i Autosys blir iverksatt mot skyldnere av årsavgift. Det blir i tillegg ikke utstedt oblat ved manglende betaling. Disse innkrevningstiltakene til sammen fører til at det store flertallet av de betalingspliktige betaler årsavgiften. Det er isolert sett uheldig at restansene er økende, men departementet vurderer fortsatt restansenivået som lavt. Departementet er likevel av den oppfatning at tvangsinnfordring i tillegg til de øvrige innkrevningstiltakene som eksempelvis avskilting, vil bidra til en ønsket reduksjon av årsavgiftsrestansene. Toll- og avgiftsetaten har derfor over lengre tid arbeidet med å etablere et system som kan håndtere tvangsinnfordringen. Departementet har imidlertid forståelse for at Toll- og avgiftsdirektoratet har villet prioritere en løsning på

regnskapsområdet foran en løsning på innfordringsområdet, og er tilfreds med at en innfordringsløsning nå synes innen rekkevidde i løpet av den nærmeste framtid. Departementet har også forståelse for at manuell tvangsinnfordring av utestående årsavgift hittil ikke er blitt gjennomført. Også på innfordringsområdet må gjennomføringen av tiltak vurderes i et verdiorientert perspektiv.

Toll- og avgiftsdirektørens beslutning, kunngjort i pressemelding av 26. juni 2001, om å utelate tvangsinnfordring av årsavgiften for 2001 og tidligere år ble tatt i samråd med departementet og etter en samlet vurdering der hensynet til brukerne var utslagsgivende. Det ble blant annet vurdert slik at brukerne i større grad burde ha vært informert i forkant av en slik ny praksis med tvangsinnfordring av skyldig årsavgift. Det ble særlig lagt vekt på publikums behov for god nok informasjon om når en bil må avskiltes eller vrakes for at årsavgift ikke skal påløpe. Ifølge det opplyste forventer departementet at årsavgiften for 2002 og senere år vil bli tvangsinnfordret, og at dette sammen med innføring av gode rutiner for fristavbrytende tiltak vil kunne bidra til å redusere restansene på motorvognavgifter.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vurderer restansenivået på motorvognavgifter som lavt, og at departementet har forståelse for at manuell innfordring ikke er gjennomført hittil. Departementet har også forståelse for at Toll- og avgiftsdirektoratet har prioritert en løsning på regnskapsområdet før en løsning på innfordringsområdet, og at departementet er tilfreds med at en innfordringsløsning synes innen rekkevidde i løpet av den nærmeste framtid.

Riksrevisjonen vil understreke at innfordring av avgifter er en hovedoppgave for tollvesenet. Det er derfor ikke akseptabelt at en innfordringsløsning for inntekter blir utsatt med den følge at betydelige avgiftsbeløp blir avskrevet. Finansdepartementet har vært kjent med direktoratets innfordringsstrategi som blant annet innebærer at muligheten til tvangsinnfordring av manglende innbetaling ikke har vært benyttet. Riksrevisjonen vil også påpeke at den manglende innfordringsløsningen medfører at avgiftspliktige med årsavgiftsrestanser også kan registrere nytt kjøretøy uten betaling av forfalte krav.

Riksrevisjonen vil også bemerke at de akkumulerte årsavgiftsrestansene for de tre siste årene på ca. 507 mill. kroner er betydelige. Riksrevisjonen er derfor kritisk til at Toll- og avgiftsdirektoratet i samråd med Finansdepartementet har besluttet å ikke tvangsinnfordre dette beløpet. Siden 80 % av restansene på 2000-krav er knyttet til avregistrerte kjøretøyer, vil ventelig en trussel om avskilting få liten virkning for betaling av restanser.

Finansdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen påpeker at det ikke er akseptabelt at en innfordringsløsning for avgifter blir utsatt med den følge at betydelige avgiftsbeløp blir avskrevet.

Riksrevisjonen viser videre til at de akkumulerte årsavgiftsrestansene for de tre siste årene på ca. 507 mill kroner er betydelige. Riksrevisjonen er derfor kritisk til at Toll- og avgiftsdirektoratet i samråd med Finansdepartementet sommeren 2001 besluttet å utsette ikrafttredelse av tvangsinnfordring.

Finansdepartementet vil vise til at avskiltingsordningen og det at oblat ikke utstedes ved manglende betaling, fører til at det store flertallet av de betalingspliktige betaler årsavgiften. Finansdepartementet er samtidig enig i at en tvangsinnfordring i tillegg vil bidra til en ønsket reduksjon i årsavgiftsrestansene.

En stor del av restansene er imidlertid, som Riksrevisjonen påpeker, knyttet til avregistrerte kjøretøyer. Som nevnt i departementets brev av 2. august 2001 var informasjon til publikum om når en bil må avskiltes eller vrakes for å unngå at avgift påløper, ikke god nok. I denne situasjonen fant departementet det riktig å utsette ny praksis med tvangsinnfordring av skyldig avgift. Finansdepartementet vil også understreke at selv om tvangsinnfordring ikke gjennomføres for årsavgiften for 2001 og tidligere år, vil toll- og avgiftsetaten fortsatt kreve at ubetalt, ikke foreldet avgift for tidligere år innbetales i forbindelse med på- eller omregistrering.

Finansdepartementet har ellers merket seg Riksrevisjonens påpeking av at manglende innfordringsløsning medfører at avgiftspliktige med årsavgiftsrestanser kan registrere nytt kjøretøy uten betaling av forfalte krav. Departementet vil peke på at dette i tilfelle vil kreve forskriftsendringer, og vil bryte med systemet om at årsavgiften knytter seg til kjøretøyet.

For øvrig vises det til omtale av saken i departementets brev av 2. august 2001.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at årsavgiftsrestansene er akkumulert til 507 mill. kroner over tre år, og at det fortsatt ikke er etablert en tilfredsstillende innfordringsløsning for årsavgift på motorvogner.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet sier seg enig i at en tvangsinnfordring i tillegg til oblat- og avskiltingsordningene vil bidra til en ønsket reduksjon av årsavgiftsrestansene. Riksrevisjonen tar til etterretning at en ordning med krav om betaling av avgiftsrestanser for å kunne registrere nytt kjøretøy i tilfelle vil kreve forskriftsendringer, og bryte med systemet om at årsavgiften knytter seg til kjøretøyet.

Riksrevisjonen foreslår:**«Til observasjon»****Til decharge etter omstendighetene****3 Fastsettelse av skatt og trygdeavgift**

Riksrevisjonen har i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2000 gjennomført en kontroll av likningen for inntektsåret 1999 av skattepliktige som omfattes av ordningen med forhåndsutfylte selvangivelser. Kontrollen omfattet likningskontorene i Oslo, Bergen, Trondheim, Fredrikstad, Kristiansand, Tromsø, Bodø og Molde. Den er gjennomført ved bruk av maskinelle feilsøkingskontroller og har i utgangspunktet omfattet ca. 340 000 skattytere. Gjennom feilsøkingskontrollene kom det ut 2276 saker fordelt på områdene lønnsinntekt, overskudd på utgiftsgodtgjørelse, offentlige pensjoner og private pensjoner. Det ble i tillegg gjennomgått 3241 endringssaker.

Skattedirektoratet har pålagt likningskontorene å gjennomføre obligatoriske maskinelle feilsøkingskontroller på lønnsområdet med avvik mellom likningsfastsettelse og innrapporterte grunnlagsdata over et fastsatt grensebeløp. Alle kontorene har tatt ut kontrollmaterialet som de obligatoriske kontrollene gir, men likningskontorenes gjennomgang og

oppfølging er varierende. Kontrollen viste at 136 skattytere i utvalget med ovennevnte avvik er for lavt beskattet. Gjennomsnittlig inntektsbeløp som ikke er kommet til beskatning, er kr 38 673 pr. skattyter. Den hyppigst forekommende årsaken til for lav beskatning er at for sent innkommet lønnsoppgave ikke er tatt hensyn til ved likningen. Lønnsinntekt med lavere differansebeløp enn det fastsatte grensebeløpet blir i stor grad ikke beskattet. Kun ett av de åtte kontorene har på eget initiativ gjennomført maskinelle kontroller for lavere differansebeløp enn det fastsatte grensebeløpet. Oslo likningskontor har i forhold til de andre kontorene et høyere antall skattytere med ubeskattet lønnsinntekt over den pålagte kontrollgrensen, fordi mange for sent innkomne lønnsoppgaver ikke er blitt rettet opp. Det synes som om oppretting av likningen ikke har fått tilstrekkelig prioritet ved Oslo likningskontor.

Riksrevisjonen har også gjennomført maskinelle feilsøkingskontroller på for høyt beskattede lønnsinntekter over et bestemt beløp, overskudd på utgiftsgodtgjørelse og offentlige pensjoner. Skattedi-

rektoratet har ikke pålagt likningskontorene å utføre disse kontrollene. Totalt 50 skattytere i utvalget synes å være for høyt beskattet på lønnsområdet med et gjennomsnittlig inntektsbeløp på kr 18 844 pr. skattyter. Den hyppigst forekommende feilårsaken er for sent innkomne minusoppgaver på lønnsområdet som derfor ikke er tatt hensyn til ved likningen. Videre synes 111 skattytere å være for høyt beskattet for overskudd på utgiftsgodtgjørelse med et gjennomsnittlig inntektsbeløp på kr 4 472 pr. skattyter. Årsaken er åpenbare misforståelser som følge av manglende kjennskap til regelverket. I tillegg synes 117 mottakere av offentlige pensjoner å være for høyt beskattet med et gjennomsnittlig inntektsbeløp på kr 9 669 pr. skattyter. Dette skyldes for sent innleverte minusoppgaver fra trygdekontorene og at likningskontorene ikke har hatt rutiner for å fange opp minusoppgaver i DSB-systemet.

Et relativt høyt antall endringssaker skyldes at grunnlagsdata fra tredjemann er innberettet for sent til å komme med ved ordinær likning av forhåndsutfylte selvangivelser. Kontrollen indikerer store forskjeller i hvordan kontorene behandler sent innkomne grunnlagsdata. For øvrig har det vist seg problematisk å håndtere meldinger som har kommet for sent inn fra utenbys likningskontorer.

Riksrevisjonen oversendte resultatene av kontrollen i brev av 4. mai 2001 til Skattedirektoratet. I direktoratets brev av 1. juni 2001 til Riksrevisjonen bemerkes det generelt at det ikke er mulig å foreta en fullstendig kontroll av alle skattepliktige, og at det derfor må gjøres prioriteringer for å kunne sikre en forsvarlig likning totalt sett. Det opplyses at 40 arbeidsgivere ved likningen for inntektsåret 1999 ble ilagt gebyr på grunn av for sen levering av lønnsoppgaver. Det anføres videre at regelverket for overskudd på utgiftsgodtgjørelse ikke er spesielt egnet for maskinell behandling. Tidligere har innføring av obligatoriske maskinelle kontroller for området vært vurdert, men ikke funnet hensiktsmessig i henhold til etatens prioriteringer. Når det gjelder offentlige pensjoner, vil direktoratet derimot se nærmere på mulighetene for å utvikle obligatoriske kontroller for denne skattytergruppen. Det vil videre bli vurdert om flere skattytere med utenbys formue og inntekt bør overføres til høstutlegget. Det anføres at utviklingen av et nytt system for likning delvis vil løse denne problematikken.

Riksrevisjonen viser i brev av 19. juni 2001 til Finansdepartementet til at likningskontorenes kontrollrutiner svikter når oppgaver er levert for sent til å komme med på utkastet til forhåndutfylte selvangivelser, fordi enkelte kontorer ikke følger opp de obligatoriske maskinelle kontrollene for lønnsinntekt med avvik over et fastsatt beløp. Det bemerkes ellers at få sanksjoner er blitt iverksatt for inntektsåret 1999 overfor arbeidsgivere som leverer oppgaver for sent.

I brev av 9. juli 2001 sier Finansdepartementet

seg enig i Riksrevisjonens vurderinger av svikt i likningskontorenes kontrollrutiner ved sen levering av oppgaver, og påpeker at Skattedirektoratet bør se til at rutinene blir forbedret. Det vises videre til at direktoratet har vurdert ulike tiltak for å motvirke uheldige følger av sene oppgaveleveranser. Automatisk varsling av skattytere når oppgaver leveres for sent, er tidligere blitt vurdert av direktoratet, men har vist seg lite hensiktsmessig. Det påpekes at Skattedirektoratet bør følge opp med andre tiltak som å vurdere regelverk, rutiner og framtidige systemer i forbindelse med likningsbehandlingen, slik at blant annet regelverket bedre kan tilpasses maskinell behandling. Departementet bemerker i tillegg at omleggingen til forhåndsutfylte selvangivelser etter departementets syn er gjennomført på en tilfredsstillende måte. Det anføres at svikt i enkelte kontrollrutiner i en tidlig fase av en stor reform isolert sett er uheldig, men at dette ikke gir grunn til generell kritikk mot omleggingen.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens kontroll for inntektsåret 1999 viser at det fortsatt oppstår en del feil ved likningen av personlige skattytere ved ordinær likningsbehandling, og at flere likningskontorer ikke i tilstrekkelig grad følger opp de obligatoriske kontrollene slik Skattedirektoratet har forutsatt. Dette fører til manglende beskatning av inntekter for enkelte skattytere. Andre skattytere har fått krav om betaling av for mye skatt. Det stilles spørsmål om det er gjennomført tiltak for å sikre en bedre gjennomføring av kontrollen. Riksrevisjonen vil også peke på at innrapporterte grunnlagsdata fra oppgavegivere, blant annet arbeidsgivere og trygdekontorer, i flere tilfeller ikke fanges opp.

Riksrevisjonen konstaterer at for sen levering av oppgaver synes å være et gjennomgående problem i forhold til å oppnå en best mulig kvalitet på likningen, og at det bør vurderes en tettere oppfølging av arbeidsgivere med for sen/manglende innlevering av oppgaver. Det bør også ses nærmere på forhold som har medført at meldinger fra utenbys likningskontorer kommer for sent til å kunne tas med på utkastet til forhåndutfylte selvangivelser. Det høye antallet endringer ved enkelte kontorer på dette området samsvarer dårlig med etatens mål om en mest mulig korrekt likning ved første gangs utlegg. Videre vil Riksrevisjonen bemerke at de konkrete feil og mangler er tatt opp med de respektive likningskontorene, men det er uklart om alle vesentlige feil er rettet ved alle kontorene.

Finansdepartementet har svart:

«Finansdepartementet kan opplyse at obligatoriske kvalitetskontroller som likningskontorene blir pålagt å gjennomføre for 2002 vil bli presisert i Skattedirektoratets mål- og prioriteringsmelding for

2002. Videre vil behovet for oppfølging av sene oppgaver bli innskjerpet. Skattedirektoratet vil i tillegg fortsatt legge stor vekt på informasjonsvirksomhet med presisering av frister mv. overfor oppgavegiverne for å sikre rettidig innlevering.

Riksrevisjonen påpeker at konkrete feil og mangler ved likningen er tatt opp med de respektive likningskontorer, «men det er uklart om alle vesentlige feil er rettet ved alle kontorene».

Skattedirektoratet har opplyst at alle likningskontor unntatt Oslo likningskontor rapporterer at de har rettet opp alle vesentlige feil som er avdekket som følge av disse kontrollene. Finansdepartementet legger til grunn at vesentlige feil og mangler også rettes opp ved Oslo likningskontor.

For øvrig vises det til omtale av saken i departementets brev av 9. juli 2001.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at det ikke er gjennomført tiltak som har sikret en bedre gjennomføring av likningskontorenes kontroller. Det er også lite tilfredsstillende at innrapporterte grunnlagsdata fra oppgavegivere i flere tilfeller ikke fanges opp.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet sier seg enig i at kontrollrutinene har sviktet, og at departementet forventer at Skattedirektoratet påser at kontrollrutinene blir forbedret. Riksrevisjonen har videre merket seg at pålagte obligatoriske kvalitetskontroller vil bli presisert i Skattedirektoratets mål- og prioriteringsmelding, og at oppfølgingen av sene oppgaver vil bli innskjerpet.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at departementet bekrefter at alle likningskontorer unntatt Oslo likningskontor har rettet opp alle vesentlige feil som er avdekket i Riksrevisjonens kontroller, og at departementet legger til grunn at vesentlige feil og mangler også rettes opp ved Oslo likningskontor.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

4 Svalbardskatt – regnskapsføring og innkreving

Svalbardtraktaten forutsetter at skatter og avgifter som oppkreves på Svalbard, utelukkende skal komme Svalbard til gode og ikke være høyere enn det behovene for øygruppen tilsier. Svalbard er eget beskatningsområde og er regulert i lov av 29. november 1996 nr. 68 om skatt til Svalbard, som trådte i kraft 1. januar 1998. Svalbard har eget likningskontor, mens Troms skattefogdkontor er skatteoppkrever for Svalbard. Fra 1. januar 2000 overtok Troms skattefogdkontor også innkreveransvaret for gjestående restanser fra Oslo og Akershus skattefogdkon-

tor. Et eget skatteregnskap for Svalbard ble etablert våren 2000, og Skattedirektoratet har høsten 2000 utarbeidet en midlertidig brukerveiledning.

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av svalbardskatten for 2000. Kontrollen har avdekket en rekke svakheter og mangler vedrørende regnskapsføring/fordelingsoppgjør og innkreving/oppfølging av krav. De avdekkede feil og mangler med hensyn til regnskapsføringen gjelder blant annet selve regnskapsføringen og omposterings, tilgangsrettigheter til skatteregnskapet, månedsoppgjør/overføring av skattebeløp, fordelingstall og fordelingsoppgjør, avstemming av reskonto mot hovedbok og arkivering/bilagskvalitet.

For 1999 ble alle innbetalinger vedrørende svalbardskatten mv. registrert som skatt, og ikke fordelt på skatt og trygdeavgift slik regelverket forutsetter. Av Justisdepartementets forklaringer til svalbardregnskapet for 2000 framgår det at det i 2000 er ompostert ca. 7,2 mill. kroner fra svalbardskatt til trygdeavgift. Dette gjelder innbetalinger som i regnskapet for 1999 ble registrert som svalbardskatt, men som egentlig var trygdeavgift. Videre ble svalbardskatt på ca. 2,0 mill. kroner og trygdeavgift på ca. 1,9 mill. kroner for oktober og november 2000 først registrert i skattefogdkontorets regnskap og statsregnskapet i 2001. Ifølge svalbardregnskapet for 2000, jf. St.meld. nr. 3 (2000–2001), utgjør svalbardskatten ca. 20,8 mill. kroner, mens den ved en riktig fordeling mellom skatt og trygdeavgift i 1999 og rettidig regnskapsføring i 2000 ville utgjort ca. 30 mill. kroner (20,8 + 2,0 + 7,2 mill. kroner).

Troms skattefogdkontor kunne under revisjonens kontrollbesøk ikke framskaffe restanselister pr. 31. desember 2000 og synes ikke å ha kommet i gang med videre oppfølging av restansesaker som er overført fra Oslo og Akershus skattefogdkontor. Eldre restansesaker fra Oslo og Akershus skattefogdkontor ble først lagt inn i skatteregnskapsreskontroen i mars 2001.

Riksrevisjonen tok forholdene opp med Finansdepartementet i brev av 6. juni 2001. Departementet uttaler i brev av 29. juni 2001 at det ser alvorlig på de svakhetene ved regnskapsføringen og innkrevningen av svalbardskatten som er avdekket. Departementet er enig i at regnskapsføringen og innkrevningen av svalbardskatt må bedres, og medgir at det er behov for omfattende tiltak for å få en nødvendig kvalitetsheving på dette arbeidet. Det framgår at Skattedirektoratet har opplyst at det ved Troms skattefogdkontor er og vil bli iverksatt en rekke tiltak. Når det gjelder fordelingsoppgjørene, vil departementet be direktoratet utarbeide skriftlige rutiner for hvordan fordelingen skal foretas. Departementet finner det uheldig at Riksrevisjonen ikke har fått restanselistene det er bedt om, og opplyser at disse snarest vil bli oversendt Riksrevisjonen. Videre opplyses det at skattefogdkontoret framover vil gi høyere prioritet til arbeidet med innkreving av eldre restan-

ser, og at disse skal være gjennomgått innen 1. oktober 2001. Arbeidet med innfordring av restanser for 1998 og senere år skal iverksettes innen 1. juli 2001. Av andre tiltak som vil bli iverksatt ved skattefogdkontoret, nevnes ytterligere kompetanseheving og omorganisering av arbeidet med svalbardskatt med en tydeliggjøring av lederansvar. Departementet erkjenner at den gjennomførte opplæringen ved skattefogdkontoret ikke har vært tilstrekkelig. Videre vil det bli arbeidet med å oppdatere og videreutvikle lokale rutinebeskrivelser for behandling av skatteregnskapet for Svalbard. Departementet uttaler at Skattedirektoratet vil ha en tett oppfølging av skattefogdkontorets arbeid på området framover, og at skattefogdkontoret vil avgi statusrapport pr. 1. oktober 2001. Departementet forventer at de skisserte tiltakene og en tett oppfølging både av skattefogdkontorets ledelse og Skattedirektoratet vil føre til at regnskapsføringen og innkrevingen av svalbardskatt blir klart forbedret i løpet av 2. halvår 2001. Departementet vil følge saken nøye og holde seg løpende orientert om utviklingen.

Riksrevisjonen har i juli 2001 mottatt restanselister fra Troms skattefogdkontor pr. 30. juni 2001 som viser samlede restanser på ca. 1,9 mill. kroner. Innkrevningstiltak skal registreres i reskontroen og framkomme på restanselistene, men de oversendte restanselistene inneholder ingen oversikt over hvilke innkrevningstiltak som er iverksatt. Det er videre også et stort antall uforklarte kreditaldoer.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen bemerker at skattefogdkontorets rutiner for regnskapsføring og innkreving ikke har vært tilfredsstillende. Riksrevisjonen anser det som viktig at arbeidet med tiltak gis høy prioritet, blant annet gjelder det utarbeidelse av retningslinjer/rutinebeskrivelser for skattefogdkontorets arbeid med svalbardskatten, og at Skattedirektoratet etablerer en tett oppfølging av skattefogdkontorets arbeid framover. Riksrevisjonen har i juli 2001 mottatt restanselister pr. 30. juni 2001, men ikke pr. 31. desember 2000 som anmodet. Riksrevisjonen anser det videre som viktig at innkrevningstiltak iverksettes for å få inn utestående restanser og forhindre at saker blir foreldet. Det er også viktig at det iverksettes en gjennomgang/opprydding i det store antallet uforklarte kreditaldoer.

Finansdepartementet har svart:

«Som nevnt i Finansdepartementets brev av 29. juni 2001 er det igangsatt en rekke tiltak, herunder kompetanseheving og tett oppfølging fra Skattedirektoratet, for å rette opp påpekte svakheter knyttet til regnskapsføring og innkreving av svalbardskatt ved det aktuelle skattefogdkontoret. I tillegg arbeides det med gjennomgang og oppdatering av retningslinjer og rutinebeskrivelser. Skattedirektoratet

har i brev av 19. september 2001 meddelt at Troms skattefogdkontors arbeid med saken går etter planen. Departementet forventer at tiltakene vil føre til at regnskapsføringen og innkrevingen av svalbardskatt blir klart forbedret i løpet av 2. halvår 2001.

Når det gjelder restanselister per 31. desember 2000 har Skattedirektoratet opplyst at en slik liste ikke kan rekonstrueres maskinelt i ettertid. Dette er bakgrunnen for at Riksrevisjonen ikke har mottatt restanselister per 31. desember 2000. Det maskinelle skatteregnskapet for svalbardskatten ble etablert våren 2000. På lik linje med øvrige skatteregnskap produserer skatteregnskapet for Svalbard restanselister per 30. juni. Som for landets øvrige skatteregnskap foreligger det således restanselister per 30. juni 2000 og per 30. juni 2001. Restanselisten skal i følge Skattedirektoratet være fullstendig per 30. juni 2001, da eldre restanser ble registrert i regnskapet våren 2001.

Skattedirektoratet tar sikte på å ha utarbeidet skriftlige rutiner for fordelingsoppgjørene vedrørende svalbardskatten innen 1. november 2001. Brukerveiledningen for svalbardskatteregnskapet vil foreligge i revidert utgave per 31. desember 2001. Skattedirektoratet har opplyst at direktoratet i november 2001 vil avholde ettersyn ved skattefogdkontoret i Troms som skatteoppkrever for Svalbard.

For øvrig vises det til omtale av saken i departementets brev av 29. juni 2001.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen ser kritisk på de avdekkede forhold og anser det som viktig at iverksatte tiltak sikrer korrekt regnskapsføring og en tilfredsstillende innkreving.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på de forhold som er avdekket, og at det er eller vil bli iverksatt tiltak for å forbedre regnskapsføringen og innkrevingen av svalbardskatt. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet forventer at tiltakene vil føre til at regnskapsføringen og innkrevingen blir klart forbedret i løpet av 2. halvår 2001, og at Skattedirektoratet vil avholde ettersyn i november 2001.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

5 Innkrevingen av skatter og avgifter – bistandsordningen med utlandet

Skatteoppkreverne og skattefogdkontorene skal ved innfordring av skatter og avgifter i land som Norge har bistandsavtale med, sende bistandsbegjæring til Oslo og Akershus skattefogdkontor. Anmodning fra utlandet om bistand til innfordring av skatter og avgifter i henhold til bistandsavtaler skal også sendes

Oslo og Akershus skattefogdkontor som avgjør om anmodningen skal imøtekommes.

Riksrevisjonen gjennomførte høsten 2000 revisjon av innkrevningen gjennom bistandsordningen med utlandet. Kontrollen har avdekket flere svakheter og mangler ved Oslo og Akershus skattefogdkontors behandling. Riksrevisjonen har særlig merket seg at det under kontrollen fortsatt var ubehandlede saker fra 1999. Mange innkomne saker, som krever skriftlig tilbakemelding, var ikke journalført. Kontrollen har videre avdekket flere saker med en behandlingstid på over 30 dager som er Skattedirektoratets resultatkrav. Skattefogdkontoret har ikke purret på krav etter våren 1999.

Skattefogdkontoret har i 2000 ekspedert totalt ca. 2600 bistandsanmodninger. De ekspederte anmodningene omfattet ca. 175 mill. kroner. Bistandsordningen førte i 2000 til innbetalinger fra utlandet på ca. 11,6 mill. kroner og utbetalinger til utlandet på ca. 12,7 mill. kroner. Norske restanser i utlandet økte fra ca. 97 mill. kroner pr. 31. januar 1999 til ca. 163 mill. kroner pr. 31. desember 2000, mens utenlandske restanser i Norge i samme periode økte fra ca. 141 mill. kroner til ca. 184 mill. kroner. Kravene gjelder hovedsakelig krav mellom Norge, Sverige, Danmark og Finland.

Forholdet er tatt opp med Oslo og Akershus skattefogdkontor i brev av 16. november 2000, og skattefogdkontoret gir i brev av 15. desember 2000 og 11. januar 2001 til Riksrevisjonen blant annet uttrykk for at behandlingen av bistandssaker med utlandet har vært vanskelig. Dette har sammenheng med bemanningssituasjonen, innføring av nytt saksbehandlingssystem i juli 1999 og at innkrevingsavdelingen har vært gjenstand for omorganisering med virkning fra 1. juli 2000. Skattefogdkontoret opplyser at det sommeren 2000 ble opprettet et prosjekt for å behandle alle eldre saker. Videre opplyses det at i 2001 skal oppdaterte rutinebeskrivelser på området gjennomgås og kvalitetssikres, og at løpende intern kontroll i saksbehandlingen vil bli prioritert i større grad.

Riksrevisjonen tok i brev av 9. mars 2001 saken opp med Skattedirektoratet som i svar av 2. april 2001 opplyser blant annet at antallet ubehandlede saker er redusert fra 1200 i desember 2000 til 705 saker pr. 20. mars 2001, hvorav bistandsanmodninger utgjorde 145. Direktoratet er godt fornøyd med forbedringene og mener at situasjonen synes å være under kontroll. Direktoratet vil følge opp situasjonen i den løpende styringsdialogen overfor skattefogdkontoret, og vil for øvrig innen sommeren 2001 utgi en melding om bistand til innkreving av skatter og avgifter som vil kunne bidra til at bistandssakene blir bedre håndtert framover.

Riksrevisjonen tok forholdet opp med Finansdepartementet i brev av 28. mai 2001, og uttalelse er mottatt i brev av 15. juni 2001 og 10. august 2001. Departementet medgir at den gjennomsnittlige saks-

behandlingstiden for bistandssaker ved Oslo og Akershus skattefogdkontor har vært høyere enn det som er ønskelig og tilfredsstillende. Departementet har innhentet nye, oppdaterte rapporter fra skattefogdkontoret pr. 27. september og 31. desember 2000 samt 9. august 2001. Ifølge rapporten pr. 27. september 2000 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for behandlede bistandsanmodninger ca. 57 dager totalt for perioden 1. januar 1999 til 27. september 2000. Det framgår videre at det pr. 27. september 2000 var 274 ubehandlede bistandsanmodninger med en gjennomsnittlig liggetid på 71 dager. De tilsvarende tallene pr. 31. desember 2000 var henholdsvis 48 dager for behandlede saker og 15 dager for ubehandlede saker. Departementet opplyser videre at ifølge rapporten pr. 9. august 2001 har anmodninger fra Norge til utlandet i perioden hatt en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 38 dager, og at anmodninger fra utlandet til Norge har hatt en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 19 dager. Departementet uttaler at saksbehandlingstiden fortsatt ligger noe over resultatkravet på 30 dager, men understreker at det har skjedd en meget positiv utvikling på dette området ettersom saksbehandlingstiden er redusert fra 57 dager pr. 27. september 2000 til ca. 30 dager pr. 9. august 2001.

Departementet sier seg videre enig med Riksrevisjonen i at det er uheldig at puring av norske og utenlandske skatte- og avgiftskrav ikke har vært iverksatt siden 1999. Departementet opplyser dessuten at skattefogdkontoret har påbegynt arbeidet med puring, og at arbeidet forventes slutført i løpet av sommeren 2001. Videre opplyses det at all korrespondanse er journalført fra 1. juli 2000. Departementet vil følge utviklingen gjennom den løpende styringsdialogen med Skattedirektoratet.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen ser kritisk på at det på området har vært vesentlige mangler ved innkrevingsarbeidet for regnskapsåret 2000. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at Oslo og Akershus skattefogdkontor har gjennomført tiltak for å bedre de avdekkede forholdene, og at det er oppnådd forbedringer med hensyn til behandlingstider. Det framgår av det opplyste at Skattedirektoratet i juni 2001 har utarbeidet en egen melding om «Skatte- og avgiftsinnfordring etter avtaler om bistand til innkreving», og at denne etter direktoratets mening vil kunne bidra til at bistandssakene blir bedre håndtert framover.

Finansdepartementet har svart:

«Skattedirektoratet har lagt opp til en tett oppfølging av Oslo og Akershus skattefogdkontor gjennom månedlig rapportering på saksbehandlingstid, bemanningssituasjonen, saksrestanser og eventuelle avvik av betydning i forhold til en «normalsituasjon».

Rapporteringen viser ifølge Skattedirektoratet at den gjennomsnittlige alder for alle ubehandlede saker vedrørende bistandsordningen per 1. september 2001 var på 16 dager. For bistandsanmodninger er gjennomsnittlig alder for ubehandlede bistandsanmodninger fra utlandet på 6,7 dager, mens det for anmodninger fra norske myndigheter var på 12,2 dager. Oslo og Akershus skattefogdkontor har hittil i år behandlet til sammen 2141 anmodninger, hvorav 1220 anmodninger var fra norske myndigheter og 921 fra utlandet.

Når det gjelder saksrestanser har kontoret 566 ubehandlede saker etter bistandsordningen per 1. september 2001. Store deler av saksrestansene er ordinær korrespondanse, som henvendelser om ekstra opplysninger og liknende. Av den totale restansen utgjør bistandsanmodninger fra utlandet 42 saker, og bistandsanmodninger fra norske myndigheter 38 saker.

Skattefogdkontoret har per 7. september 2001 foretatt purringer på ca. en tredjedel av norske og utenlandske skatte- og avgiftskrav. Det tas sikte på at kontoret i løpet av året skal ha gjennomført purringer på alle sakene. Skattedirektoratet har opplyst at skattefogdkontoret fortløpende vil vurdere behovet for å sette inn ytterligere ressurser til behandlingen av bistandssakene.

Finansdepartementet vurderer situasjonen som tilfredsstillende, men forutsetter at Skattedirektoratet fortsatt vil ha en tett oppfølging, blant annet som følge av at skattefogdkontoret nå også har overtatt sakene vedrørende betalingsoppfordring gjennom utenriksstasjonene. Finansdepartementet forventer at den positive utviklingen fortsetter.

For øvrig vises det til omtale av saken i departementets brev av 10. august 2001.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at det på området har vært vesentlige mangler ved innkrevingsarbeidet i 2000. Det er lite tilfredsstillende at det går over to år uten at det iverksettes purringer på ikke ubetydelige skatte- og avgiftskrav. Lang saksbehandlingstid og mangelfull oppfølging av kravene kan ha svekket mulighetene for innkreving av skatte- og avgiftskravene. Riksrevisjonen har merket seg at forholdet er blitt vesentlig forbedret i 2001, og at departementet vurderer situasjonen som tilfredsstillende og forventer at den positive utviklingen vil fortsette.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

6 Fond under Finansdepartementets forvaltning

Finansdepartementet forvalter en rekke fond opprettet ved bevilgning eller på annet grunnlag. Fondenes kapital er i det vesentlige plassert som innskudd i

Norges Bank og regnskapsføres i kapitalregnskapet som innlån til statskassen under passivkonto 810000.

Innrapportering av poster til kapitalregnskapet skal skje i samsvar med økonomiregelverkets funksjonelle krav punkt 10-1.3 om at hvert departement skal rapportere samlet eiendeler og forpliktelser for alle underliggende virksomheter. Ved rapporteringen skal departementet avstemme innrapportert beholdning mot beholdning i depot og i verdipapirsentralen. I Finansdepartementets årlige rundskriv til statsregnskapet innskjerpes det enkelte departements ansvar for at innrapporteringen til kapitalregnskapet er korrekt.

Ved revisjonen for 2000 påviste Riksrevisjonen en tallmessig uoverensstemmelse i St.meld. nr. 3 (2000–2001) Statsregnskapet medregnet folketrygden for 2000, vedrørende fondenes innestående i statskassen. I stortingsmeldingens vedlegg 3, Statens kapitalregnskap, var fondenes innestående i statskassen under konto 810000, Fond under Finansdepartementets forvaltning, bokført med ca. 466 mill. kroner. Av stortingsmeldingens pkt. 5.4 framgikk det imidlertid at offentlige fond under forvaltning av Finansdepartementet hadde en samlet bokført egenkapital på 771,2 mill. kroner, hvorav 770,1 mill. kroner ble oppgitt å være plassert som innskudd i statskassen. Kapitalregnskapet viste således en forpliktelse som var 304,1 mill. kroner mindre enn det oversikten i stortingsmeldingens pkt. 5.4 oppga.

Riksrevisjonen tok i brev av 21. juni 2001 forholdet opp med Finansdepartementet som i brev av 2. august 2001 uttaler at en del av betalingene til/fra fond under Finansdepartementets forvaltning har blitt utført direkte av eierne av fondene og innrapportert i kasserapportens del A under konto 810000 til Finansdepartementet. Eierne har samtidig sendt underretning til Norges Bank slik at regnskapet for det enkelte fond er blitt oppdatert.

Departementet uttaler videre at det er besluttet at ordningen med å føre fond i statsregnskapet med betegnelsen «Fond under Finansdepartementets forvaltning» skal opphøre. I løpet av 2000 ble en rekke av disse fondene flyttet over til det enkelte fagdepartement. En konsekvens av denne overflyttingen var at praksisen med å innrapportere på konto 810000 via kasserapporten, måtte opphøre. Hovedårsaken til den store differansen som er påvist, er at noen regnskapsførere har fortsatt å rapportere via kasserapporten for fond overflyttet i 2000. Departementet vil ta dette opp med de regnskapsførerne det gjelder, og sørge for at disse feilene blir rettet opp i statsregnskapet for 2001.

Videre uttalte departementet at Norges Bank har bokført renteinntekter på fond under egen forvaltning med ca. 442 000 kroner som ikke er kommet med i statsregnskapet for 2000 da underretningen om rentene kom til departementet først etter at regnskapet var avsluttet. Norges Bank har dessuten ut-

giftsført ca. 1,3 mill. kroner mer på Statens pensjonskasses fond enn det statsregnskapet viser. Årsaken til dette er ikke kjent, men departementet opplyser at det vil ta dette opp med Norges Bank for å få brakt klarhet i forholdet. Avslutningsvis opplyser departementet at det fortsatt gjenstår en ikke oppklart mindre differanse som det i samarbeid med Norges Bank vil forsøke å oppklare.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at det er en uoverensstemmelse på ca. 304 mill. kroner mellom omtalen i St.meld. nr. 3, pkt. 5.4, og det som er bokført i kapitalregnskapets konto 810000. Departementet har i det vesentlige forklart differansen med at det er foretatt feilaktige innrapporteringer fra regnskapsførere.

Riksrevisjonen kan ikke se at Finansdepartementet som ansvarlig for kapitalregnskapets konto 810000 har sett til at innrapporterte regnskapstall er gyldige, fullstendige og har tilhørighet til regnskapsposten i samsvar med økonomiregelverkets krav.

Riksrevisjonen er kritisk til at det ikke ble gjennomført en tilfredsstillende avstemming av fondenes innestående i statskassen før statsregnskapet ble avsluttet. Dette har medført at konto 810000 i kapitalregnskapet ikke gir et korrekt og fullstendig uttrykk for fondenes økonomiske stilling.

Finansdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen har i brev av 21. juni 2001 tatt opp en differanse i St.meld. nr. 3 (2000–2001) Statsregnskapet medregnet folketrygden for 2000 på kr. 304 130 497,70 mellom hva som er ført på passiva-konto 810000 i kapitalregnskapet og omtalen i pkt.

5.4 i meldingen jf. også tabell 3.9. I brev til Riksrevisjonen av 2. august 2001 har Finansdepartementet gjort rede for denne differansen med unntak av et beløp på kr. 21 386,00.

For den delen av differansen som er forklart, foretas det nå nødvendige korreksjoner mellom de berørte fondene og det sentrale statsregnskapet slik at regnskapet for 2001 skal bli korrekt.

Hovedårsaken til at differansen på ca 304 mill. kroner har oppstått, er at ordningen med fond under Finansdepartementets forvaltning er under avvikling. En del av regnskapsførerne har fortsatt å innrapportere på fond under Finansdepartementets forvaltning etter at de har gått over til ny ordning. De fleste fondene som var samlet i en fellesforvaltning i Norges Bank, er nå flyttet ut av fellesforvaltningen. Den uforklarte differansen på kr. 21 386,00 vil en søke å løse i samråd med Norges Bank og slik at ordningen med fellesforvaltningen av fond kan avvikles som forutsatt i løpet av høsten.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at Finansdepartementet ikke har foretatt de nødvendige avstemminger, og at konto 810000, Fond under Finansdepartementets forvaltning, ble undervurdert med ca. 304 mill. kroner i det avlagte statsregnskap for 2000. Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet foretar de nødvendige korreksjoner slik at kapitalregnskapet for 2001 vil bli korrekt.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

7 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

8 Regnskapsføring av beholdningskonti ved årsavslutning

Av økonomireglementets funksjonelle krav framgår det at regnskapets beholdningskonti alltid skal vise samlet ubetalte krav og forpliktelser og stemme med summen av alle saldoer i tilhørende reskontro, uansett hvilket prinsipp inntekts- og utgiftsføringen foretas etter.

Revisjonen har vist at et stort antall statlige virksomheter ikke har regnskapsført korrekt leverandørgjeld i regnskapet pr. 31. desember 2000. Det er videre registrert at Skattedirektoratet og Statens forvaltningstjeneste har gitt regnskapssentralenes brukere anbefalinger hvor det legges opp til følgende ordninger for å unngå utgående saldo på denne typen beholdningskonti:

- Åpne poster reverseres ved årsavslutning og legges inn på nytt etter årsskiftet.
- Det registreres på perioder i påfølgende regnskapsår.
- Bilag med forfall i nytt regnskapsår legges til side og registreres etter årsskiftet.

I brev fra Riksrevisjonen av 30. mars 2001 til Finansdepartementet ble det tatt opp at slike ordninger ikke syntes å være forenlige med kravet til regnskapenes fullstendighet og ikke er i samsvar med bestemmelsene i økonomiregelverket.

Finansdepartementet uttaler i brev av 9. juli 2001 til Riksrevisjonen at departementet er enig med Riksrevisjonen i at ordningene ikke er i samsvar med blant annet pkt. 4-2.4 i Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten. Det heter videre at departementet er kjent med at det i tidligere versjoner av økonomisystemet Agresso skal ha vært en svakhet i forhold til å kunne avslutte regnskapet og overføre balansepostene til nytt år, men at det i de versjonene som nå benyttes, ikke lenger er tekniske begrensninger for å kunne avslutte årsregnskapet i henhold til regelverket. Departementet opplyser at

det vil bli foretatt en oppfølging av regnskapssentralene for å sikre at det ikke gis anbefalinger overfor virksomhetene som ikke er i samsvar med økonomiregelverket.

Riksrevisjonen legger til grunn at virksomhetenes regnskapsføring fra og med 2001 vil bli innrettet i samsvar med økonomireglementets funksjonelle krav.

9 Ny saldering av statsbudsjettet 2000 – differanse mellom bevilgningsbudsjettets utgiftsside og inntektsside

Riksrevisjonen har som en del av revisjonen av statsregnskapet påsett at alle vedtatte bevilgningsendringer er korrekt innarbeidet i St.prp. nr. 32 (2000–2001) Ny saldering av statsbudsjettet medregnet folketrygden 2000. Kontrollen viste at det i proposisjonens oppsummering av vedtatte utgiftsendringer i budsjetterminen (proposisjonens vedlegg 1) manglet en bevilgning under kapittel 41 post 21 på 4 mill. kroner. I tillegg var en inntektsreduksjon i budsjetterminen under kapittel 3244 post 02 på kr 700 000 uriktig registrert som inntektsøkning i proposisjonen.

Riksrevisjonen tok i brev av 24. januar 2001 opp forholdene med Finansdepartementet som i svarbrev av 26. februar 2001 blant annet opplyser at det har sett en svakhet i rutinene for å fange opp mindretallsforslag som vedtas i plenum.

Finansdepartementet har i brev av 26. februar 2001 til Stortinget underrettet om feilregistreringen og at endringene vil bli innarbeidet i St.meld. nr. 3 (2000–2001) Statsregnskapet medregnet folketrygden for 2000. Videre opplyser departementet at det har gjennomgått sine rutiner for å sikre at alle vedtak blir fanget opp.

Ettersom bevilgningsendringene ikke ble tatt hensyn til ved statsbudsjettets nye saldering, er det mellom statsbudsjettets utgiftsside og inntektsside en differanse på 5,4 mill. kroner.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Thor Kr. Svendsen

Fiskeridepartementet

Statsregnskapet 2000

Forslag til desisjon

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»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Forsvarsdepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 28. september 2001)

Til observasjon

1 Nytt regnskapssystem og nye bestemmelser for proviantforvaltningen i Forsvaret

Forsvarets proviantforvaltning representerer en årlig kostnad i størrelsesorden 230–250 mill. kroner. Forsyningskommandoene besluttet i juli 1999 å innføre et nytt felles regnskapssystem for proviantforvaltning for alle avdelinger/stasjoner/fartøy i Forsvaret. Implementeringsdato var i utgangspunktet satt til oktober 1999, men ble senere endret til 1. februar 2000.

Fra 20. juni 2000 ble det også iverksatt nye «Bestemmelser for Intendanturtjenesten i Forsvaret» til erstatning for blant annet alle tidligere bestemmelser for forpleining.

Med bakgrunn i ovennevnte er det ved revisjonen for 2000 gjennomført kontroll med innføringen av det nye regnskapssystemet (RsP) og iverksettelsen av de nye bestemmelsene for forpleining. Det ble foretatt kontroll ved 15 ulike enheter, dvs. seks hæravdelinger, fire avdelinger i Sjøforsvaret og fem avdelinger i Luftforsvaret.

Målet med revisjonen var å kontrollere om

- regnskapssystemet RsP var implementert i proviantforvaltningen
- avdelingene gjennomfører proviantforvaltningen etter de fastsatte retningslinjene
- proviantregnskapet føres i henhold til bestemmelsene
- korrekt kostholdsoppgjør avlegges i rett tid
- dokumentasjon blir tilfredsstillende arkivert

God informasjon om de beslutningene som tas på overordnet nivå om proviantforvaltningen, er nødvendig for at regelverk og direktiver skal kunne etterleves av den enkelte enhet. Undersøkelsen ville også kunne vise hvorvidt den enkelte enhet var gjort kjent med de beslutningene som var tatt av forsyningskommandoene, på et så tidlig tidspunkt at iverksettelse kunne skje som forutsatt og i kontrollerte former.

Kontrollen ble gjennomført i perioden oktober til

desember 2000. Alle kontrollerte luftforsvarsenheter hadde tatt RsP i bruk i 1999. For Hæren og Sjøforsvaret varierte implementeringstidspunktet fra 1999 til ennå ikke innført på kontrolltidspunktet. De aller fleste hadde imidlertid tatt RsP i bruk i løpet av 2000, selv om implementeringsfristen 1. februar ikke ble overholdt. Det er oppgitt ulike årsaker til at forsinkelse har oppstått, som for eksempel manglende ressurser, manglende kompetanse og at man ikke innså behovet for å endre på eksisterende rutiner.

Av de som hadde innført RsP på kontrolltidspunktet, unnlot i overkant av 40 % av brukerne å benytte systemets passordbeskyttelse. Dette kan gi ikke autoriserte personer tilgang til systemet.

For to av enhetene var sporbarheten til penge-regnskapet ikke mulig å kontrollere på grunn av regnskapets beskaffenhet. Ved ytterligere tre av enhetene ble henvisningene underkjent på kontrolltidspunktet. Manglende mulighet til å avstemme regnskapene kan medføre at feil ikke blir oppdaget eller fulgt opp. De øvrige 10 kontrollerte enhetene hadde foretatt gjensidige henvisninger i den grad regnskapssystemene gjorde dette mulig.

Av de 15 kontrollerte enhetene var det bare fem som kjente til at nye bestemmelser for Intendanturtjenesten i Forsvaret forelå, og kun to som hadde tilgang til regelverket via Forsvarets nett, noe som var forutsetningen.

Kostholdsoppgjørenes kvalitet og pålitelighet kan ikke anses for tilfredsstillende. Ved flere enheter manglet kontrollpunkter for å bekrefte at angitt forpleiningsstyrke, dvs. det antall personer det ble rekvirert proviant for, var korrekt og samsvarende med personellregnskapet. Det manglet også tilfredsstillende kontrollrutiner for at forbruksberegningen var samsvarende med det offisielle utgiftsregnskapet. To av de kontrollerte enhetene benyttet ikke kostøre som styringsverktøy, men rapporterte kun forbruk mot tildelt budsjett. Den ene av disse hadde ikke avlagt kostholdsoppgjør siden 1997. Den manglende kontrollmuligheten og/eller kontrollen som de nevnte forholdene viser, innebærer at det blir vanskelig å

følge opp om forbruket er rimelig i forhold til forpleiningsstyrken og forbruksutviklingen.

For å kunne rekvirere proviant skal det foreligge fullmakt på fastsatt blankett. Kun åtte av de 15 kontrollerte enhetene kunne dokumentere at dette var i orden. Kontrollen viste at proviantrekvisisjonene ble behandlet av forsyningslager/-senter selv om rekvirenten manglet fullmakt.

Ifølge bestemmelsene skal rekvisisjon på fastsatt blankett benyttes ved utlevering fra lager til eget kjøkken. Luftforsvarets kontrollerte enheter fulgte bestemmelsene. For halvparten av de kontrollerte hær- og sjøforsvarsenhetene var ikke rutineene i samsvarende med gjeldende bestemmelser.

Det er avdekket mangelfulle rutiner for kontroll med proviantbeholdningene ved mer enn halvparten av de kontrollerte enhetene. I praksis innebærer dette at telling foretas, men bestemmelsene om at to personer i fellesskap skal attestere på oppgaven følges ikke. Det er imidlertid ved stikkprøvekontroller ikke avdekket vesentlige differanser.

En rapport om undersøkelsen ble oversendt Forsvarets overkommando i brev av 30. mars 2001. Forsvarets overkommando har i sitt svar av 27. april 2001 sagt seg enig i at bekjentgjøringen og distribusjonen av nye bestemmelser og nytt regnskapssystem for proviant ikke har vært tilfredsstillende.

Saken ble oversendt Forsvarsdepartementet ved brev av 25. mai 2001. Departementet opplyser i sitt svar av 25. juni 2001 at det skriftlig vil anmode Forsvarets overkommando om å utarbeide en rapport med oversikt over oppfølgingsarbeidet i saken.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret ved innføringen av et nytt regnskapssystem og nye bestemmelser for proviantforvaltningen ikke har bekjentgjort dette godt nok overfor brukerne. Proviantforvaltningen har også manglende avstemminger mot personellistene og betydelig svikt i de interne kontrollrutinene. Svikt og dårlige rutiner i proviantforvaltningen innebærer at området har betydelig risiko for at det kan oppstå unødig svinn og tap av ressurser.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Jeg ser alvorlig på Riksrevisjonens kritikk om manglende bekjentgjøring av nytt regnskapssystem og regelverk, manglende avstemming, og betydelig svikt i kontrollrutinene, noe som gir betydelig risiko for unødig svinn og tap av ressurser. Departementet har derfor, som Rr er kjent med, bedt Forsvarets overkommando om en rapport over oppfølgingsarbeidet i saken. Så snart denne foreligger, vil vi foreta en vurdering og eventuelt iverksette ytterligere tiltak som er nødvendig for å rette opp forholdene.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet har bedt Forsvarets overkommando om en rapport om oppfølgingsarbeidet i saken, og at departementet om nødvendig vil iverksette ytterligere tiltak for å rette opp i forholdene rundt nytt system og nye bestemmelser om proviantforvaltningen.

Riksrevisjonen avventer resultatet av oppfølgingsarbeidet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Forsvarets behandling av merverdiavgift

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp manglende rutiner vedrørende Forsvarets behandling av merverdiavgift (mva.), jf. antegnelse til statsregnskapet for 1997. I svaret til antegnelsen uttalte Forsvarsdepartementet (FD) blant annet at det skulle se nærmere på håndteringen av avgifter ved inn- og utførsel av materiell til og fra Norge, og at det ville bli iverksatt en utredning for å kartlegge situasjonen og skissere mulig rutiner for å finne en tilfredsstillende løsning.

Riksrevisjonen har i 2000 gjennomført en undersøkelse ved Forsvarets militære organisasjon (FMO), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) og Forsvarets bygningstjeneste (FBT). Formålet med undersøkelsen var å kontrollere om tilfredsstillende løsninger og rutiner for avgiftsbehandling er kommet på plass, samt hvilken betydning endringene i merverdiavgiftsloven vil kunne få for Forsvaret og de underliggende etatene/enhetene i Forsvaret. Ved FMO er undersøkelsen gjennomført ved Hærens forsyningskommando (HFK), Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK), Luftforsvarets forsyningskommando (LFK), Hovedarsenalet (HA) og Forsyningslager Østlandet (FLØ).

Følgende forhold ble gjennomgått:

- mva. og toll ved import og eksport
- mva. ved salg, herunder registrering i avgiftsmanntallet
- mva.- og tollrefusjoner

I tillegg er det stilt spørsmål ved hvordan Forsvaret behandler mva. i forbindelse med auksjonssalg og nettbutikk.

Undersøkelsen viser at det mangler en del sentrale rutiner vedrørende Forsvarets behandling av mva. Det foreligger usikkerhet med hensyn til

- hvilke deler av Forsvarets virksomhet (etater/enheter) som eventuelt kommer inn under lov om merverdiavgift og derfor skal registreres i avgiftsmanntallet
- eventuell avgiftsplikt ved omsetning mellom de ulike etatene og enhetene innen Forsvaret

- behandling av mva. ved salg til sivile virksomheter/enheter utenfor Forsvaret
- hvordan Forsvaret skal behandle mva. ved salg til andre lands forsvar
- i hvilke tilfeller Forsvaret kan kreve refusjon av allerede beregnet og betalt mva.
- i hvilke tilfeller Forsvaret kan søke refusjoner av inngående avgifter i forbindelse med inn- og utførsel

Etter å ha innhentet kommentarer fra Forsvarets overkommando (FO), ble resultatet forelagt Forsvarsdepartementet (FD) i brev av 5. juni 2001. Departementet har redegjort for sitt syn i svarbrev datert 29. juni 2001.

2.1 Registrering i avgiftsmanntallet

Undersøkelsen viser at enkelte enheter innen Forsvaret er særskilt registrert i avgiftsmanntallet. Den viser også at enkelte enheter innen Forsvaret har problemer med å vurdere om og/eller hvordan de skal være registrert i avgiftsmanntallet.

Etter merverdiavgiftsloven (mval.) § 11 første ledd skal statlige virksomheter som driver avgiftspliktig omsetning til andre, registreres i avgiftsmanntallet på samme måte som andre næringsdrivende. Er hovedformålet til virksomheten å tilgodese egne behov skal registrering foretas etter mval. § 11 andre ledd. Virksomheter med samme eier kan registreres som en avgiftspliktig virksomhet, jf. mval. § 12 første ledd. Dersom virksomhetene fører egne regnskaper, kan hver virksomhet registreres særskilt etter § 12 andre ledd.

Forsvarets Overkommando (FO) har det prinsipielle syn at det ikke er Forsvarets virksomhet å drive omsetning. Varer og tjenester kjøpes inn med sikte på eget forbruk, og ikke for å gi varene merverdi ved omsetning med fortjeneste. FO mener at ingen deler av virksomheten er av en slik art at den faller inn under mval. § 11 første ledd. Det antas videre at Forsvaret må ses som en enhet hvor alle Forsvarets etater/enheter inklusive FTD, FBT og Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) er av en slik karakter at de i hovedsak har til hensikt å tilgodese Forsvarets behov. Når det gjelder ansvaret for å følge bestemmelsene om mva., herunder å sørge for registrering når det er påkrevd, mener FO det lovfestede ansvaret ligger hos den enkelte avdelingssjef, selv om Forsvarssjefen har et generelt overordnet ansvar.

Departementet sier seg enig med FOs vurdering om at alle enheter innen Forsvaret må ses som en enhet som arbeider mot felles mål, der etatene/enhetene har til hovedformål å tilgodese egne behov. FD har således lagt denne tolkningen til grunn i sin høringsuttalelse til Finansdepartementet (FIN) i forbindelse med høringsrunden ved endringen av mval. og nye forskrifter til denne. Ifølge departementet er det helt klart et sentralt ansvar for enhver etat/enhet i

Forsvaret at det etableres en helhetlig håndtering av avgiftsmessige spørsmål. FD deler ikke FOs oppfatning om at dette er et ansvar som kan delegeres til de regnskapsførende enhetene i Forsvaret.

2.2 Salg – utgående merverdiavgift

Det forekommer salg fra enkelte av Forsvaret underliggende etater/enheter. Utgangspunktet i mval. er at det skal beregnes utgående mva. ved salg av materiell. Undersøkelsen avdekket ulik praksis mellom etater/enheter ved behandlingen av mva. ved salg.

2.2.1 Salg mellom de ulike etatene/enhetene innen Forsvaret

Undersøkelsen viser at enkelte enheter spesifiserte mva. ved fakturering innenfor Forsvaret. Riksrevisjonen har stilt spørsmål om prinsippet om kundefinansiering og horisontal samhandel i Forsvaret er vurdert å få betydning i forhold til mval. I tillegg ba Riksrevisjonen om å få opplyst om de ulike problemstillingene med registrering i avgiftsmanntallet var avklart, spesielt med hensyn til hvilken tilknytningsform som velges i forbindelse med opprettingen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og Forsvarsbygg (FB).

Ifølge FO skal det ikke beregnes mva. ved fakturering mellom etater/enheter når prinsippet om kundefinansiering og horisontal samhandel legges til grunn. FO kan ikke se at omfanget av avgiftspliktig omsetning skal øke etter etableringen av FLO, men at innføringen av mva. på tjenester kan medføre en viss økning. De sier imidlertid at dersom ovennevnte prinsipp medfører problemer med fortsatt avgiftsfrihet, vil man finne fram til løsninger som gjør at man unngår å innføre et generelt merverdiavgiftsregime.

Departementet viser til det prinsipielle standpunktet om at Forsvaret må ses som en enhet, organisert for å dekke egne behov. Det vil derfor ikke være aktuelt å registrere etater/enheter etter mval. § 11 første ledd. Formålet med å opprette støtteenheter som FLO og FB har vært å skape et klart skille mellom kunde og leverandør for lettere å synliggjøre kostnader og skape en større kostnadsbevissthet innenfor Forsvaret. Det vises til at tilknytningsformene som er valgt for Forsvarets etater/enheter, ikke er nevnt direkte i mval. § 11 andre ledd, og det antas derfor at registrering etter andre ledd kan gjennomføres for alle etater/enheter innen Forsvaret.

2.2.2 Salg til sivile enheter innenlands

Undersøkelsen som er foretatt, gir ikke grunnlag for å uttale seg om omfanget av salg til sivile enheter. I St.meld. nr. 16 (1992–93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utviklingen i tiden 1994–98, pkt 11.4.5, gis det føringer om å åpne for adgang til å ta inntektsgivende oppdrag utenfor Forsvaret. Verkstedene er spesielt omtalt i denne sammenhengen.

gen, og departementet har stilt en rekke krav til blant annet regnskapssystem, styrings- og organisasjonsform.

Ifølge FO er det til en viss grad solgt ordinære varer fra lager til sivilt bruk eller til utenlandske forsvarsenheter som befinner seg på øvelse i Norge. Når det gjelder verkstedene, kommer det fram at salg til andre enn Forsvaret har vært begrenset. FO opplyser videre at det for framtiden ikke skal selges varer fra lager. Det gjøres oppmerksom på at ved salg til allierte er det en rekke regler om avgiftsfritak.

Departementet forutsetter at det nye økonomisystemet håndterer eventuelle salg på en tilfredsstillende måte, og vil kreve at FO følger opp med å etablere de nødvendige rutinene. Når det gjelder Forsvarets verksteders organisasjonsform, har det vært foretatt en rekke utredninger, der også verkstedenes avgiftsplikt har vært vurdert. Forvaltningsbedriftsmodellen skal vurderes videre i fase tre av FLO. Foreløpig ligger det ikke an til noen friere tilknytningsform for verkstedene.

2.2.3 Auksjonssalg/nettbutikk

I henhold til skriv av 9. august 1971 fra Finansdepartementet til Skattedirektoratet skal offentlige virksomheter ikke beregne mva. ved leilighetsvis salg av brukt/utrangert materiell. Fordi Forsvaret etter sin art kjøper varer for forbruk og ikke for omsetning, kan FO vanskelig se at Forsvarets begrensede og leilighetsvis salg av utrangert materiell ikke skulle dekkes av Finansdepartementets intensjoner i nevnte skriv. FO opplyser videre at det er tatt kontakt med Skattedirektoratet blant annet for å få nærmere avklart hvordan Forsvaret skal forholde seg i forbindelse med avhendingen av nyere og kurant materiell som en følge av omorganiseringen av Forsvaret.

Senere har det kommet fram i media at Forsvaret vil starte nettbutikk, og at en forventer en omsetningen på 50 mill. kroner årlig.

Ifølge departementet skal FLO ivareta avhendingen sentralt. FLO må etableres med den kompetansen som er nødvendig for å ivareta avgiftsproblematikken. FD vil følge opp avgiftsspørsmålene i forbindelse med avhendingen fra Forsvaret. Videre er departementet fornøyd med at FO har tatt opp forholdende vedrørende avhending av nyere og kurant materiell med Skattedirektoratet.

2.2.4 Salg til andre lands forsvar, herunder også eksportsalg

Undersøkelsen viser at det foregår et omfattende salg av drivstoff til blant annet allierte fly fra Forsvarets lagre. Beregning av inngående og eventuell utgående avgift ved salget av dette drivstoffet ser ikke ut til å være avklart.

FO opplyser at salg til andre lands forsvar i prinsippet ikke skiller seg fra annet salg. Departementet

vil se på problemstillingene vedrørende avhending i forbindelse med omstillingsprosessen i Forsvaret.

2.3 Refusjoner – inngående merverdiavgift

Undersøkelsen viser at de enkelte etatene/enhetenes bruk av refusjonsordningen varierer.

2.3.1 Refusjoner som følge av at materiellet er solgt til annen virksomhet utenfor Forsvaret

LFK selger drivstoff til allierte fly. I antegnelsen til statsregnskapet for 1997 påpekte Riksrevisjonen mangelfulle rutiner i forbindelse med tankingen av flyene. Problemet var at man i ettertid ikke har kunnet dokumentere om det er norske eller allierte fly som har tanket opp. I denne anledning uttalte departementet at rutinene var forbedret og fungerte tilfredsstillende. LFK har til nå ikke klart å dokumentere ett framsendt refusjonskrav etter salg av drivstoff for årene 1996 til 2000. Revisjonen for 2000 viser at refusjonskrav fra 1997 på ca. 27,7 mill. kroner er tilbakeført LFKs regnskap for 2000.

Undersøkelsen viser tilfeller hvor verksteder ikke synes å benytte seg av sin rett til å kreve fradrag/søke refusjon for inngående mva. for materiell som har gått med i verksstedsoppdrag for andre. Dette står i motstrid til FOs syn om at verkstedene benytter seg av sin rett til å kreve fradrag for inngående mva. for materiell som har gått med i verkstedsoppdrag.

Ifølge FO er problemstillingen vedrørende muligheter for refusjon av inngående mva. under utredning for salg av kurant overskuddsmateriell.

2.3.2 Refusjon av avgift for materiell som blir tatt ut av landet for eget bruk, eventuelt for reparasjoner

Det er undersøkt hvordan avgiftsbehandlingen og saksbehandlingstiden er ved inn- og utførsel av materiell til og fra Norge. Dette gjelder både materiell som er sendt ut for bruk i operasjoner Forsvaret gjennomfører utenfor landets grenser, og materiell som er sendt ut av landet for reparasjon. Rutiner ved inn- og utførsel av dette materiellet er ikke tilfredsstillende og sikrer ikke at inngående mva. blir refundert ved utførsel av materiellet. Det er også problemer med å vurdere hvilken verdi som skal settes på materiellet som grunnlag for beregning av inngående mva. når det tas hjem igjen. Manglende rutiner har ført til at mva. er belastet både på anskaffelsestidspunktet og ved gjeninnførsel av materiellet fra utlandet uten at det er gitt refusjon for mva. ved utførselen av materiellet.

I antegnelsen til statsregnskapet for 1997 omtalte Riksrevisjonen en søknad fra Hovedarsenalet (HA) om refusjon av inngående avgift på ca. 2,4 mill. kroner for materiell som ble levert til Forsvarets enheter i Bosnia i perioden mai til desember 1995. Søknaden om refusjon ble sendt fra HA til Oppland fylkesskat-

tekontor. Søknaden er oversendt Finansdepartementet for endelig behandling og er etter det Riksrevisjonen kjenner til fortsatt ikke ferdigbehandlet. I tillegg sendte HA våren 2001 en søknad om refusjon på ca. 14,4 mill. kroner for materiell utført til Kosovo i perioden fra september 1999 til september 2000.

FO opplyser at HA i tillegg er i ferd med å be- regne og fremme tilsvarende refusjonskrav for årene fra 1996 til september 1999 og fra oktober 2000. Ifølge HA utgjør disse refusjonskravene ca. 23,5 mill. kroner.

Departementet er enig i at det ikke er gjort nok for å få avklart ovennevnte forhold. De peker på enkelte tiltak som for fremtiden vil føre til en mer enhetlig behandling. Dette er etablering av nye rutiner, entydig ansvar i FLO og faste rammer for norsk deltakelse i operasjoner utenfor Norge. I tillegg forventes det en snarlig avklaring fra Finansdepartementet på hvordan Forsvaret skal budsjettere for innsats i operasjoner utenfor Norge, og hvordan de skal forholde seg med hensyn til avgifter i forbindelse med inn- og utførsel av materiell.

Når det gjelder synliggjøring av mulige refusjonskrav i regnskapene, sier FD at det er viktig å foreta en sentral registrering og oppfølging av disse kravene.

2.4 Rutiner

Undersøkelsen avdekket at behandlingen av mva. og toll er minimalt regulert gjennom rutinebeskrivelser utgitt fra sentralt hold i Forsvaret. Riksrevisjonen er ikke kjent med at det er kommet på plass noen avklaringer vedrørende de forholdene som ble omtalt i antegnelsen til statsregnskapet for 1997. Konsekvensen er fortsatt ulik behandling av mva. og toll ute ved Forsvarets etater/enheter. Det viser seg også å være mangelfulle rutiner hos den enkelte etat/enhet.

FO ser behovet for interne instruksjoner spesielt ved de store forsyningskommandoene. Da FLO er under etablering ser de det som mest hensiktsmessig at FLO gis ansvaret for å koordinere slike instruksjoner.

Departementet ser behovet for sentrale retningslinjer og at disse snarest innarbeides i de sentrale, økonomiske og regnskapsmessige retningslinjene (REØF), for at det skal kunne etableres en helhetlig håndtering av avgiftsmessige problemstillinger i Forsvaret. Det viser også til Forsvarets nye økonomisystem, GOLF, der detaljer vedrørende mva.-håndtering vil bli en del av oppfølgingen av utviklingen av det systemet som velges.

Avslutningsvis opplyser departementet at det ut fra det materialet det har sett på, vil være behov for at departementet gjennom sin etatsstyring griper fatt i problemstillingene og utformer en egen helhetlig tilnærming til avgiftsproblematikken og regnskapsrutinene.

Riksrevisjonen bemerker:

Undersøkelsen viser at Forsvarets behandling av mva. ikke er tilfredsstillende. Dette gjelder først og fremst registrering i avgiftsmanntallet og behandlingen av mva. ved salg og refusjon av avgift ved inn- og utførsel av materiell. Enkelte av forholdene har tidligere vært tatt opp av Riksrevisjonen uten at det har vært vesentlige forbedringer i hvordan Forsvaret behandler disse sakene.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Jeg viser til vårt tidligere svar i brev av 29. juni 2001, og synes Riksrevisjonen har gitt en korrekt framstilling av saken. Jeg registrerer med tilfredshet at Forsvarets overkommando nå er på linje med departementet når det gjelder forståelsen av behovet for etablering av en helhetlig og overordnet håndtering av de avgiftsmessige spørsmål. Dette betyr at det må foretas en grundig gjennomgang av Lov om merverdiavgift, Lov om kompensasjon om merverdiavgift og andre bestemmelser mv. sett i forhold til Forsvaret. Eventuelle uklarheter vil måtte forelegges Finansdepartementet. Det vil deretter, på en hensiktsmessig måte bli innarbeidet krav til nye rutiner i retningslinjer for økonomiforvaltningen og i det kommende integrerte forvaltningssystem. Det vil bli gitt oppdrag til Forsvarets overkommando i departementets iverksettelsesbrev for 2002.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarets overkommando vil bli gitt i oppdrag å utarbeide nødvendige rutiner for håndtering av de avgiftsmessige spørsmål i retningslinjene for økonomiforvaltningen, og i det kommende integrerte forvaltningssystem, etter en grundig gjennomgang av lovgivning og andre bestemmelser mv. sett i forhold til Forsvaret.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

3 Forsvarets regnskap for 2000

Forsvarets militære organisasjon (FMO) har en regnskapsorganisasjon hvor 130 regnskapsførende enheter produserer egne avdelingsregnskaper på forskjellige regnskapssystemer. De interne regnskapene rapporterer periodisk til Forsvarets overkommando som samordner regnskapene til et sentralt regnskap.

Forsvarsdepartementet (FD) har i tillegg til FMO definert Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarets boligjeneste, Forsvarets tele- og datatjeneste og Forsvarets bygningstjeneste som atskilte etater med et selvstendig regnskapsansvar under FD. Disse inngår som en del av Forsvarets regnskap.

Riksrevisjonen har gjentatte ganger tatt opp krittikkverdige forhold rundt Forsvarets regnskaper, senest i antegnelse til statsregnskapet for 1999. Forsvaret ble ved Finansdepartementets brev av 18. juni 1998 gitt dispensasjon fra deler av Økonomireglementet for staten fram til 31. desember 2002. Det ble da forutsatt at tilpasninger som ikke er avhengig av nye systemløsninger, ble gjennomført raskest mulig. Revisjonen av Forsvarets regnskap for 2000 viser en positiv utvikling på en del områder der Riksrevisjonen tidligere har hatt merknader, men fremdeles er det flere områder som må vektlegges før regnskapsførselen fullt ut tilfredsstiller kravene i økonomireglementet. Til dels gjelder dette forhold som også var regulert etter tidligere gjeldende bestemmelser. I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2000 har Riksrevisjonen følgende generelle merknader:

Lønn

Slik Forsvarets regnskap er innrettet, er det ikke mulig å foreta avstemming av lønn og innberetning av arbeidsgiveravgift mot regnskapssystemet. Forholdet er tatt opp med Forsvaret en rekke ganger uten at det er blitt iverksatt tiltak.

Det har ved flere avdelinger vært sviktende rutiner og kontroll med bruken av overtid. Det er til dels utstrakt bruk av overtid og brudd på bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 50 som omhandler tillatt overtidarbeid.

Anskaffelser

Med unntak av forsyningsenhetene er det generelt mangelfulle kunnskaper om Bestemmelser vedrørende anskaffelser til Forsvaret og Regelverk for Statens anskaffelsesvirksomhet mv. I mange tilfeller følges ikke regelverket blant annet ved at anskaffelsesprotokoller i liten grad føres (se også sak 6). Manglende dokumentasjon av måten anskaffelsen har funnet sted på, gjør at en ikke kan bekrefte eller

dokumentere at disposisjonene er i samsvar med regelverket.

Arkivrutiner vedrørende anskaffelser er ved enkelte større avdelinger mangelfulle. Dette gjelder spesielt for kontrakter med modifikasjoner og opsjoner. Manglende oversikt over gjeldende tekniske og merkantile bestemmelser i eksisterende avtaler vanskeliggjør oppfølging og kontroll.

Interne kontroller

Retningslinjene for økonomiforvaltningen i Forsvaret har klare regler om sjefenes ansvar for at det etableres intern kontroll, og for å påse at denne fungerer. Bestemmelsene fastsetter blant annet hvor ofte sjefen skal foreta slik kontroll, og hva denne kontrollen skal omfatte. Etter overgangen til konsernkontoordningen synes sjefenes kontroll med beholdningene av likvide midler å være redusert i forhold til kravene i økonomireglementet. Kontrollene har ikke blitt gjennomført slik regelverket tilsier.

I Tjenestereglementet for Forsvaret klasse 7, og i de enkelte forsvarsgrenenes utfyllende bestemmelser, er det krav om føring av visitasjonsprotokoller for materiellkontroll, dvs. dokumentasjon for at kontroll er utført og resultatet av denne. Forsvarets avdelinger har utarbeidet kontrollplaner som ser ut til å være gjennomført. Imidlertid er dokumentasjonen av utført kontroll, resultatene og tiltaksbeskrivelsene mangelfulle. Det kan således stilles spørsmål ved kontrollens hensikt og kvalitet.

Faktureringsystem

For Sjøforsvarets forsyningskommando har revisjonen av både 1999- og 2000-regnskapene avdekket mangelfullt faktureringsystem. Dette har blant annet medført større avvik mellom registrerte og utfakturerte inntektskrav, dvs. at det foreligger manglende innkreving av tilgodehavende.

Bruk av belastnings-/posteringsfullmakter

En virksomhet kan ved fullmakt gi en annen virksomhet anledning til å disponere sitt budsjett for å dekke bestemte utgifter. Dette kan brukes i stedet for en ordinær betaling mellom virksomhetene. Forsvarets bruk av fullmakter er ikke i henhold til de intensjonene som er gitt for slike disposisjoner, og det utøves liten kontroll med hjemmel for slike posteringer. Posteringsfullmakter er foretatt uten at det kan framlegges dokumentasjon for hjemmel til postering. Enkelte posteringsfullmakter har blitt stående i utførende virksomhets regnskap i mer enn 12 måneder før viderebelastning i oppdragsgivers regnskap har funnet sted. Dette fører til at det mangler posteringsfullmakter på kapittel

og post i regnskapsåret for Forsvaret som helhet, slik at regnskapet ikke fullt ut dekker de foretatte disposisjoner.

Lukking av regnskapsperioder

Revisjonen viser at det også i 2000 er foretatt for sen lukking for føring av poster i regnskapsperiodene og av regnskapet som sådan. Lukking er i flere tilfeller foretatt flere måneder etter at Forsvarets regnskap er avsluttet og innrapportert til statsregnskapet. Det offisielle regnskapet viser dermed ikke fullt ut de gjennomførte disposisjoner.

Avstemming av regnskap

Ved revisjonen ble det også i 2000 registrert at det ikke er foretatt avstemming av internregnskapet mot Forsvarets sentrale regnskap. Dette forholdet skaper usikkerhet med hensyn til om det eksterne regnskapet gir et riktig uttrykk for regnskapsperiodens disposisjoner.

Systemfunksjonalitet

Ved flere avdelinger med regnskapssystem som har reskontro for kunde og leverandør er det liten oversikt over utestående fordringer og krav. Tap på krav kan ikke utelukkes, og det er avdekket mye bruk av personellressurser for å forhandle fram helt eller delvis frafall av morarentekrav mot Forsvaret.

Forholdene ble tatt opp i brev av 8. juli 2001 til Forsvarsdepartementet.

Departementet har i svar av 29. juli 2001 blant annet uttalt at de er enig med Riksrevisjonen i at det foreligger et betydelig forbedringspotensiale innenfor de nevnte områdene. Forsvarets overkommando vil derfor få i oppdrag å gjennomgå de nevnte punktene med sikte på å få disse opp på et kvalitetsmessig akseptabelt nivå, og det vil bli satt krav til rapportering mot oppnådde resultater.

I forbindelse med ikrafttredelsen av ny lov om offentlige anskaffelser er Forsvarets bygningstjeneste (FBT) i gang med å slutføre arbeidet med å lage oppdaterte veiledninger, rutiner og avtaleverk. FBT har redusert bruk av manuelle føringer og har hyppigere kontroller av kontantposter. Angående avstemming av regnskap har diverse feil i FBTs kontantregnskap, og enkelte feilføringer i forbindelse med manuell innrapportering av regnskap til Forsvarets overkommando, medført avvik mellom internt og sentralt regnskap. De her nevnte feilene er under avklaring mellom FBT og FO.

Generelt uttaler departementet at det tar alvorlig de problemene Riksrevisjonen har tatt opp. Forsvarets overkommando vil få i oppdrag å gjennomgå de delene av forvaltningsområdet som framgår av det ovennevnte med målsetting om å heve kvaliteten til et tilfredsstillende nivå.

Økonomiske disposisjoner ved militære avdelinger i en nedleggelsesfase

Revisjonen har avdekket ulike praksis vedrørende bruk av midler ved militære avdelinger som er i en nedleggelsesfase. Det har blant annet vært grunn til å stille spørsmål ved enkelte av disposisjonenes rettmessighet i forhold til regelverk og god forvaltningsskikk. Forsvaret står foran en rekke nedleggelses eller endring i status for militære avdelinger i den nærmeste framtid. Riksrevisjonen har derfor stilt spørsmål om det ikke er behov for å utarbeide retningslinjer ved nedleggelses.

Saken ble tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 28. mai 2001.

I svarbrev av 25. juni 2001 innrømmer departementet at det er foretatt disposisjoner i strid med regelverket og god forvaltningsskikk. Departementet opplyser videre at de vil kontakte FO med det siktemål å minimere sannsynligheten for at slike tilfeller oppstår på nytt. Når det gjelder spørsmålet om retningslinjer ved nedleggelse av militære avdelinger, ser departementet det som u hensiktsmessig å utarbeide slike og mener det er mer hensiktsmessig å delegerer myndighet og ansvarliggjøre den som har myndighet.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen mener det er uheldig at flere forhold som er påpekt tidligere, ikke har blitt løst på en tilfredsstillende måte. Det presiseres at nevnte forhold gjelder generelt for flere av de virksomhetene som er underlagt departementet og ikke for enkelte virksomheter spesielt. Flere av de ovenfor nevnte forholdene er av en slik art at de gir manglende sporbarhet av kontantstrømmen.

Riksrevisjonen vil presisere at det er et overordnet ansvar å sørge for at underliggende virksomheter har etablert tilstrekkelige kontrollrutiner som dokumenterer bruken av tildelte midler. Målsettingen må være at dokumentasjonen skal være av en slik art og kvalitet at det klart kommer fram at regelverket for statlig økonomistyring er overholdt. Mangelfull dokumentasjon reduserer tilliten til regnskapene og de truffe disposisjonene.

Det er også et overordnet ansvar å sørge for at den enkelte stillingsinnehaver har eller gis mulighet til å tilegne seg tilstrekkelig kompetanse til å utøve tiltenkt funksjon. Gjennom revisjonsarbeidet mener Riksrevisjonen å ha avdekket at det på brukernivå ved flere avdelinger ikke er tilstrekkelig kompetanse til stede i forhold til de kravene som gjelder for økonomiforvaltning og regnskapsførsel.

Riksrevisjonen ser det også som viktig at de forholdene som er påpekt knyttet til nedleggelse og omstilling, blir fulgt opp. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at også departementet er kritisk til en del disposisjoner som er foretatt.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Jeg ser alvorlig på Riksrevisjonens kritikk om en rekke feil og mangler ved økonomiforvaltningen i Forsvaret, herunder bl. a. manglende rutiner, oppfølging og kompetanse. Saken har vært oppe flere ganger uten at de oppnådde forbedringer har medført at økonomireglementets krav er tilfredsstillt.

Departementet vil derfor gi Forsvarets overkommando i oppdrag å gjennomgå hele økonomiforvaltningen inkludert de spesifikke punkter som Riksrevisjonen har tatt opp. Oppdrag vil bli gitt i departementets iverksettelsesbrev til Forsvarets overkommando for 2002 med krav om regelmessig rapportering om status for framdrift og oppnådde resultater.

Når det gjelder saken vedrørende økonomiske disposisjoner ved militære avdelinger i en nedleggingsfase, viser jeg til tidligere brev av 25. juni 2001 og fastholder den uttrykte oppfatning om at det ikke er behov for å utarbeide egne retningslinjer for nedleggelse av militære avdelinger.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet ser alvorlig på de feil og mangler som er avdekket og har gitt Forsvarets overkommando i oppdrag å gjennomgå økonomiforvaltningen, videre at departementets iverksettelsesbrev for 2002 vil inneholde krav om regelmessig rapport om status for framdrift og oppnådde resultater.

Riksrevisjonen har også merket seg at Forsvarsdepartementet ikke ser behovet for å utarbeide retningslinjer til bruk ved nedleggelse av militære avdelinger til tross for den ulike praksis som er avdekket.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

4 Kontroll av KFOR-virksomheten

Riksrevisjonen har foretatt en kontroll av det norske bidraget til den NATO-ledede internasjonale fredsstyrken i Kosovo, KFOR. Hensikten var å kontrollere om de tildelte midlene brukes som forutsatt, og om det var etablert gode administrative rutiner for etablering og gjennomføring av slik virksomhet. Kontrollen er gjennomført ved aktuelle avdelinger i Norge og ved besøk ved avdelingene i Makedonia og Kosovo.

4.1 Kapittel 1792 – Norske styrker i utlandet – belastning av utgifter

Av St.meld. nr. 38 (1998–99) Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner, framgår det at de forutsigbare utgiftene som er knyttet til å opprettholde en struktur for deltakelse i internasjonale

nale militære operasjoner, dekkes innenfor forsvarsrammen. Utgifter knyttet til spesifikke forberedelser for og driften av de konkrete operasjonene dekkes utenfor denne.

Avdelingene som var sentrale i forbindelse med oppsetting av styrkene til KFOR, ble kontrollert høsten 2000. På kontrolltidspunktet kjente ikke avdelingene til at det forelå overordnede retningslinjer for belastning av kapitlet. Praksis med hensyn til belastning av kapittel 1792 var ulik fra avdeling til avdeling.

Kontrollen viste videre at det blant annet ved avdelinger i Norge er foretatt anskaffelser til asfaltering og gatebelysning av leiområder, innkjøp av kurvvogner til depoter, gressklippere, edb-utstyr, vaskemaskiner etc. som er belastet kapittel 1792.

4.2 Anskaffelser og etablering

I forbindelse med deployering av det norske styrkebidraget til KFOR I ble det opprettet en «Implementation Task Force». Denne skulle forestå etablering av de forskjellige leirene i Makedonia og Kosovo. Ved etableringen ble det anskaffet totalt ca. 1260 containere. Det er lagt ned flere hundre millioner kroner i grunnlagsinvesteringer. Leirene er fortsatt under utvikling. De norske styrkene i Makedonia og Kosovo har etablert åtte leirer/camper og sju kjøkken. Totalt disponeres det ca. 42 000 kvm bygningsmasse. Riksrevisjonen har reist spørsmål om det foreligger konkrete planer/strategier for hva som skal skje med containerne og bygningsmassen ved en eventuell avvikling av oppdraget.

Kontrollen viste at kravet til dokumentasjon for anskaffelsene ikke har blitt fulgt. Det har dermed ikke vært mulig å kontrollere de vurderingene og avgjørelsene som er foretatt vedrørende etableringen av leirene, i forhold til de kravene som gjelder for statlige anskaffelser.

Etablering av åtte leirer/camper innebærer en stor administrativ kostnad med vedlikehold, kjøkkentjeneste, transport etc. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om det er foretatt en vurdering av innspøringsmuligheter ved en samlokalisering.

Etter etableringsfasen for leiren Banski Rid, Makedonia, ble styrkene redusert, og mye av virksomheten ble flyttet til Kosovo. På grunn av betydelig ledig kapasitet ble andre nasjoners styrker invitert til å etablere seg innenfor leiren. Ett år etter at dette skjedde, var det fortsatt ikke etablert «Technical agreement» til fordeling av kostnadene ved drift av leiren. Det ble derfor stilt spørsmål om Forsvaret hadde svekket sitt forhandlingskort overfor de andre nasjonene når det gjaldt kostnadsdeling.

4.3 Reisevirksomheten

Alle mannskapene har to gratis hjemreiser i løpet av seks måneder. Velferds- og hjemreiser utgjør årlig ca. 50 mill. kroner. Forsvarets overkommando har

inngått avtale som innebærer bruk av sivile røtefly fra Skopje med spesialprisbilletter. Slik hjemreise og returreise er organisert, må flere overnatte både ved utreise og hjemreise. Dette innebærer, ifølge de innhentede opplysninger, at 35 % av styrken må overnatte på hjemreisen og ca. 50 % må overnatte i påvente av videre transport etter endt permisjon. På grunnlag av de funnene som ble gjort, hvor det blant annet var foretatt sammenlikninger med andre lands praksis, ble det reist spørsmål ved måten reisene er organisert på og ressursbruken ved reisevirksomheten.

4.4 Provianttjenesten

Kontrollen avdekket at det ikke føres kostholdsregnskap. Rutiner vedrørende lagerføring av proviant var heller ikke etablert. KFOR har mottatt og mottar betydelige mengder med stridsforsjoner som ikke lagerføres. Utgiftene til proviant utgjør brutto ca. 30 mill. kroner årlig. Det foretas også et ikke ubetydelig salg av måltider til andre nasjoner. Virksomheten har ingen proviantforvalter som følger opp sju etablerte kjøkken.

De nevnte forholdene ble tatt opp i brev av 8. mai 2001 med Forsvarets overkommando (FO) og med Forsvarsdepartementet i brev av 22. juni 2001.

Departementet har i svar av 8. august 2001 opplyst at bevilgningene på kapittel 1792 var forutsatt å dekke operasjonsrelaterte merutgifter. Verken asfaltering, gatebelysning eller anskaffelser av enkelte kjøretøy er godkjent anskaffet over kapitlet.

Departementet erkjenner at retningslinjene som forelå i 1999, ikke ga utfyllende bestemmelser for hva som skulle budsjetteres på kapittel 1792 av driftsutgifter i Norge. Det vil bli tatt nødvendig initiativ for å sikre at retningslinjene som ble sendt ut 4. juli 2000, blir fulgt opp.

Departementet ga i sitt iverksettelsesbrev for 1999 FO fullmakt til å benytte direkte kjøp ved etableringen av den norske deltakelsen i KFOR-styrkene. Fullmakten ble delegert videre til aktuelle forvaltningssjefer. Det framgår av iverksettelsesbrevet blant annet at det skal søkes et mest mulig fordelaktig kjøp, selv om anskaffelsen skjer uten konkurranse. Kontrakter på over 50 mill. kroner skal godkjennes av departementet.

Departementet opplyser at spørsmålet om hva som skal skje med containere og bygningsmasse ved en eventuell avvikling, må bli gjenstand for en konkret vurdering når det blir aktuelt, for å sikre en samlet vurdering av tilstand, formål og kost/nytte. Det antas at en eventuell avhending til det lokale sivile samfunnet vil gi lav uttelling rent økonomisk.

Når det gjelder lokaliseringsvalg, anser departementet at dette er svært avhengig av operative vurderinger inkludert personellsikkerheten. Departementet er isolert sett enig i at Norge kan ha svekket sitt forhandlingskort ved først å innlede forhandlin-

ger om kostnadsdeling etter at enkelte land flyttet styrker inn i leiren i Banski Rid. Det påpekes at det sannsynligvis er oppnådd mye goodwill hos nasjoner Forsvaret er helt avhengig av å samarbeide med.

Departementet viser til at FO vil iverksette en gjennomgang av organiseringen og gjennomføringen av velferds- og permisjonsreiser for de norske KFOR-styrkene. Det framgår også av svaret at departementet erkjenner at utøvelsen av proviantforvaltningen ikke har vært tilfredsstillende. Den norske kontingenten vil bli pålagt å følge gjeldende bestemmelser for proviantforvaltning. Det vil bli tatt initiativ til å få opprettet en stilling som proviantforvalter.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen bemerker at utfyllende bestemmelser for hva som skulle belastes kapittel 1792, ikke var på plass i startfasen og heller ikke i tilstrekkelig grad har vært kjent for avdelingene i Norge. Dette har ført til ulik praksis, og utgifter som ikke uten videre var relatert til KFOR, har blitt belastet kapittel 1792. Dette er ikke i samsvar med intensjonene slik de er beskrevet i St.meld. nr. 38 (1998–99).

Selv om det gis dispensasjon til å foreta direkte kjøp, ser Riksrevisjonen det slik at anskaffelsene bør dokumenteres. Vurderingene som ligger til grunn for de valg som gjøres, må i ettertid være kontrollerbare.

Riksrevisjonen konstaterer at det ikke foreligger planer for hva som skal skje med containerne og bygningsmassen ved en eventuell senere avvikling av engasjementet i KFOR, og at en leir er tatt i bruk av andre lands styrker uten at det var inngått avtale om deling av kostnader.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarets overkommando vil iverksette en gjennomgang av organisering og gjennomføring av velferds- og permisjonsreiser for de norske KFOR-styrkene. Videre har Riksrevisjonen merket seg at den norske kontingenten nå vil bli pålagt å drive proviantforvaltningen etter gjeldende bestemmelser, og at en stilling som proviantforvalter vil bli etablert.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Jeg vil først og fremst vise til den utfyllende redegjørelsen til Rr i brev av 8. august 2001.

Jeg anser det som uheldig at de retningslinjer som forelå i 1999, ikke ga utfyllende bestemmelser om hva som skulle belastes kap. 1792 av driftsutgifter i Norge, noe som har medført ulik praksis ved avdelingene. Departementet vil følge opp denne saken ved å kontrollere at de nye bestemmelsene fungerer etter hensikten.

Når det gjelder en plan for etterbruk av containermassen, vil jeg for det første tilføye at ideelt sett burde en avtale foreligge før de utenlandske enhetene flyttet inn. Imidlertid ville dette ha vært skadelig sett i forhold til hensynet til å ivareta et godt forhold

til de utenlandske styrkene når vi har ledig kapasitet i forbindelse med en krisehåndteringssituasjon.

Hva angår kritikken om manglende planverk for avhending av containermassen, mener jeg det er spesielle utfordringer knyttet til utarbeidelsen av en plan ettersom det viktigste parameteret, nemlig tidspunktet for avviklingen, er ukjent. Dette er imidlertid ikke til hinder for at Forsvaret til enhver tid må være forberedt på en forsvarlig avhending, også under eventuelt tidspress.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet anser det som uheldig at retningslinjene for hva som kunne belastes kapittel 1792, ikke var utfyllende og førte til ulik praksis. Delvis har utgiftene i forbindelse med anskaffelsene foretatt i etableringsfasen, ikke vært mulig å kontrollere i ettertid grunnet manglende dokumentasjon. Riksrevisjonen finner dette kritikkverdige. Det må kunne forventes at Forsvaret som har erfaring fra mange tidligere utenlandsoppdrag har gjennomarbeidede planer og prosedyrer for en etablering i utlandet.

Forsvaret har også tidligere foretatt avvikling av utenlandsoppdrag. Dette skulle tilsi at Forsvaret har grunnlag for å utarbeide foreløpige planer for avvikling av denne type oppdrag, eksempelvis for avhending av containermassen.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

5 Forsvarets forskningsinstituttets regnskap for 2000

Revisjonen av Forsvarets forskningsinstituttets (FFI) regnskap for 2000 har avdekket flere forhold som er tatt opp med instituttet. Dette gjaldt i hovedsak eldre utestående fordringer, mangelfulle avstemminger og negative saldoer på oppgjørskontoen i Norges Bank. Forholdene ble blant annet tatt opp i brev og revisjonsrapport av 1. juni 2001. FFI kommenterte revisjonsrapporten i brev av 19. juni 2001.

Instituttet hadde pr. 31. desember 2000 store utestående fordringer. Fordringer eldre enn ett år utgjorde 25,5 mill. kroner, og fordringer eldre enn tre år utgjorde 4,2 mill. kroner. I svarbrevet fra FFI til Riksrevisjonen framgår det at instituttet hadde en rekke eldre utestående fordringer, primært overfor Forsvaret, og at samtlige har vært fulgt opp. Riksrevisjonen konstaterer at rutinene for oppfølging og inndrivning av utestående fordringer ikke har vært tilfredsstillende. Purrerutinene er nå forbedret, og kontrollen med at disse følges er innskjerpet.

Ifølge økonomiregelverket i staten skal virksomheten ved årets slutt avstemme regnskapet. FFI opp-

lyser i sitt svarbrev at personellsituasjonen i en kritisk periode var svært vanskelig, og at dette dessverre medførte at ikke alle avstemmingene og underlagene ble utført samme dag som råbalansen ble tatt ut. Derfor framkom ikke de samme tallene på avstemmingene og i råbalansen. FFI anser dette som meget beklagelig.

Ifølge rundskriv R-11/98 fra Finansdepartementet må ikke eventuelle negative saldoer på oppgjørskonto i Norges Bank bli urimelig store eller ha en varighet på mer enn ca. en måned. Riksrevisjonen bemerket i revisjonsrapport av 15. februar 2001 at FFI i 2000 hadde hatt negativ saldo på oppgjørskontoen på opptil tre måneder i to perioder. De negative saldoene beløp seg i februar til 5,7 mill. kroner, i mars til 45,9 mill. kroner og i april til 65,8 mill. kroner. I svar av 15. mars 2001 opplyses det at FFI i samarbeid med Forsvaret har brukt vesentlige ressurser for å forbedre sine rutiner. I denne sammenheng er kalkyler og timepriser revurdert.

FFI vedgår i svarbrevet av 19. juni 2001 at Riksrevisjonens kommentarer avdekker betydelige svakheter ved deler av instituttets økonomiforvaltning, både når det gjelder rutiner og bemanning. For å sikre kvaliteten i økonomiforvaltningen har FFI benyttet et revisjonsfirma som konsulenter, men dette har ikke vært tilstrekkelig. Instituttet går nå grundig gjennom organisasjon, bemanning og rutiner og vil foreta de nødvendige forbedringer. Det legges stor vekt på dette arbeidet. Flere av problemene med økonomiforvaltningen i FFI skyldes at Forsvarets apparat for samhandling med FFI ikke er tilstrekkelig. Dette har gjort det vanskelig for FFI å purre på sine utestående fordringer og å begrense den negative saldoen på oppgjørskontoen i Norges Bank.

I brev av 29. juni 2001 fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen behandles blant annet de mangelfulle avstemmingene ved FFI. Departementet forutsetter at FFI tar de påpekte problemene med avstemmingen ad notam, og at feilene var et enkeltstående tilfelle.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som er iverksatt for å rette opp de påpekte svakhetene ved deler av instituttets økonomiforvaltning.

Forsvarsdepartementet har svart:

«Riksrevisjonen har anført betydelige svakheter ved instituttets økonomiforvaltning, herunder eldre utestående fordringer, mangelfulle avstemminger og negative saldi på oppgjørskontoen i Norges Bank. Saken er tidligere besvart i vårt brev av 29. juni 2001.

Når det gjelder mangelfulle avstemminger, viser jeg til våre tidligere kommentarer i forannevnte brev. Hva angår manglende oppfølging av faktura-

er, har instituttet endret sine fakturerings- og purre-rutiner som innebærer at alle utestående fordringer overfor sivile kunder som ikke betales innen fristen, for ettertiden skal sendes til inkasso. Departementet har videre bedt Forsvarets overkommando om å inn-skjerpe overfor avdelingene at interne fakturaer skal ha samme prioritet som de eksterne. Instituttets ruti-nebeskrivelser for økonomiforvaltningen er komplet-tert og revidert med bakgrunn i de ovennevnte an-merkninger.

I forhold til anmerkningen om negativ saldo på oppgjørskontoen, kan jeg opplyse at instituttets framtidige timepriser er kalkulert med sikte på å gi en tilfredsstillende inntjening på sikt. I denne forbin-delse er det tatt hensyn til de konsekvenser endrin-ger i timeprisene kan medføre ift. Forsvarets beta-lingsevne og bruk av instituttets kapasitet.

Jeg anser det som viktig at instituttets økonomi-forvaltning ivaretas på en betryggende måte. I denne forbindelse kan det opplyses at fakturabehandlingen var et eget punkt på vårens etatsstyringsmøte. I til-legg vil departementet ta opp instituttets regnskaps-førsel på kommende etatsstyringsmøter.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepar-tementet har bedt Forsvarets overkommando om å foreta innskjerpinger overfor avdelingene, videre at departementet vil ta opp Forsvarets forskningsinsti-tutts regnskapsførsel på etatsstyringsmøter.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

Forsvarsministeren har følgende avsluttende merknad til de samlede antegnelser:

«Jeg ser alvorlig på de antegnelser som Riksre-visjonen har funnet påkrevet, og ser derfor behovet for å etablere en grundigere oppfølging overfor For-svaret, særlig sett i lys av at antegnelsen om feil og mangler ved regnskapene har vært en gjenganger. Departementet vil derfor legge økt vekt på dette i den formelle styringsdialogen og tilhørende sty-ringsdokumenter. Departementet vil bl. a. gi For-svarets overkommando i oppdrag å gjennomgå hele økonomiforvaltningen med sikte på å løse de ulike problemene som Riksrevisjonen har påpekt samtidig som vi vil stille konkrete krav om rapportering av framdrift.»

Til decharge

6 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

7 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattest hos Forsvarsdepartementet med underliggende virksomheter

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse om praktiseringen av kravet om utarbeidelse av registrerings-/anbudsprotokoll og innhenting av skatteattest ved kjøp av varer og tjenester ved Forsvarsdepartementet, Forsvarets militære organisasjon (FMO), Forsvarets tele- og datatjeneste og Forsvarets bygningstjeneste. Ved FMO er undersøkelsen gjennomført ved Forsvarets overkommando med tre underliggende enheter, Hæren med fem underliggende enheter, Sjøforsvaret med tre underliggende enheter og Luftforsvaret med fire underliggende enheter. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2000. Totalt er 305 anskaffelser over kr 150 000 første halvår 2000 undersøkt.

Ifølge Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet mv. (REFSA) og Bestemmelser vedrørende anskaffelser til Forsvaret (BAF) skal opplysninger om kjøp av varer og tjenester registreres i en protokoll. Formålet med kravet om protokollføring er å dokumentere at anskaffelsesregelverket er fulgt og intensjonene med regelverket er oppfylt. Protokollen er dessuten et middel til intern kontroll for virksomheten, og den vil kunne være til hjelp ved senere anskaffelser. Krav om skatteattest er gitt i Rundskriv av 28. juli 1995 fra det daværende Nærings- og energidepartementet. Manglende oppgjør av forpliktelser på skatte- og avgiftsområdet kan virke konkurransevridende og gi useriøse aktører fordeler.

Undersøkelsen viser at etatene/enhetene med størst og flest anskaffelser stort sett fører registrerings-/anbudsprotokoll med et tilfredsstillende innhold. Ved de etatene/enhetene som har færre anskaffelser og hvor disse er av en mindre størrelsesorden, er ikke resultatet like tilfredsstillende. I departementet og ved to av tre undersøkte avdelinger under

Luftforsvaret var det ikke ført registrerings-/anbudsprotokoll. Når det gjelder kontrollerte protokoller ved avdelingene under Hæren og Sjøforsvaret, tilfredstiller ikke disse fullt ut gjeldende krav til innhold gitt i REFSA og BAF. Blant annet var det svært ofte ikke gitt tilstrekkelig begrunnelse for valgt innkjøpsmetode, spesielt gjaldt dette ved direkte kjøp. I enkelte tilfeller var det heller ikke ført inn forespørselnummer og hvor forespørslene/anbudsinnbydelserne var kunngjort. Eneste unntak er Setermoen garnison hvor protokollene hadde god kvalitet. Undersøkelsen viser videre at det var svært få enheter som innhentet skatteattester før inngåelse av kontrakt/bestilling, selv om de kjente til kravet.

Resultatet ble forelagt Forsvarsdepartementet i brev av 27. mars 2001.

I brev av 26. april 2001 beklager departementet at innhenting av skatteattester og utarbeidelsen av registrerings-/anbudsprotokoller ved anskaffelser i Forsvaret framstår som mangelfulle og ikke tilfredsstillende. Videre opplyser departementet at det er etablert en registreringsprotokoll med virkning fra 1. januar 2001. I tillegg har departementet orientert alle avdelinger internt om hvilke krav regelverket stiller til anskaffelser over kr 150 000. Når det gjelder underliggende virksomheter, vil departementet skriftlig påpeke manglene overfor Forsvarets overkommando (FO), og samtidig anmode FO om en innskjerping av rutinene ved anskaffelser slik at kravene i regelverket blir tilfredsstillt. Videre svarer departementet at de vil innkalle FO til et møte hvor resultatene fra undersøkelsen gjennomgås og diskuteres, og at de vil anmode FO om å framlegge en plan for hvordan de kan bedre rutinene på dette området.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene Forsvarsdepartementet vil iverksette for å forbedre rutinene på området og vil følge utviklingen videre.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

(Kirsten Astrup sak 5)

Hans Conrad Hansen

Justis- og politidepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 28. september 2001)

Til observasjon

1 Materiellforvaltning i det sivile beredskap

Riksrevisjonen gjennomførte en undersøkelse av materiellforvaltningen i det sivile beredskap i 1996. Undersøkelsen avdekket blant annet svakheter og mangler vedrørende kontroll, struktur, oversikter og ajourhold. Forholdet ble tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet, jf. Dokument nr. 1 (1997–98), Innst. S. nr. 89 (1997–98), Dokument nr. 3:1 (1998–99) og Innst. S. nr. 103 (1998–99). Direktoratet for sivilt beredskap (DSB) satte i verk tiltak for å forbedre materiellforvaltningen. Det ble igangsatt et prosjekt som hadde som målsetting å avhende ukurant materiell og foreta en konvertering av utrustningsplanene (SAK-prosjektet). DSB innførte også et nytt system for materiellberedskapskontroll (MBK) som skulle være en del av det enkelte tjenestesteds internkontroll. Rutinene for dokumentasjon av funksjonsprøving og tilstandskontroll skulle bedres etter innføringen av MBK. Det ble lagt opp til at alt teknisk og maskinelt utstyr skulle testes etter faste rutiner.

Riksrevisjonen har våren 2001 foretatt en ny undersøkelse ved de fem landsdelsberedskapsfylkesmennene (LBFM) og ved ni sivilforsvarskretser. Målsettingen har vært å undersøke om de svakheter og mangler som ble avdekket ved forrige undersøkelse, er rettet opp. Det er sendt spørrelister til de som omfattes av undersøkelsen. I tillegg har Riksrevisjonen besøkt fem av de ni utvalgte sivilforsvarskretsene og fire av fem LBFM. LBFM har i henhold til Materiellregnskapsinstruks for DSB av september 1996 ansvaret for å behandle materiellregnskapssaker og utstede materiellbilag, beholdningsoppgaver og annen relevant informasjon fra systemet til kretsene i regionen.

Undersøkelsen av materiellforvaltningen har blant annet avdekket følgende kritikkverdige forhold:

– Tilbakemeldinger fra de undersøkte sivilforsvarskretsene og fra fylkesmennene viser at materiellregnskapssystemet, innført etter Riksrevisjonens forrige undersøkelse, inneholder flere

svakheter. Det har skjedd en rekke uforklarlige feil i systemet, og samtlige LBFM har påpekt mangler i systemet ved overføring av materiellregnskapsrapporter til DSB. Flere kretser bruker eget regneark for føring av materiellbilag fordi de ikke stoler på dataene i materiellregnskapssystemet eller for å kompensere for mangler i systemet.

- For åtte av ni undersøkte sivilforsvarskretser mangler det fortsatt interne lagerinstruks. Arbeidet med å utarbeide en generell lagerinstruks for Sivilforsvaret skulle igangsettes i løpet av 1997. Etter at en slik instruks var etablert, skulle det utarbeides instruks for det enkelte lager. Dette skulle i hovedsak være avsluttet i løpet av 1998. Instruks for Sivilforsvarets materiellforvaltning ble imidlertid først iverksatt 27. april 2000.
- I sju av ni sivilforsvarskretser er det ikke foretatt tilsyn av fylkesmannen. Dette skyldes, etter det opplyste, blant annet en anmodning fra DSB i brev av 5. juni 2000 om å ikke utføre tilsyn etter internkontrollprinsippet i år 2000. Videre synes det å være uklarerheter når det gjelder fylkesmennenes tilsynsfunksjon i forbindelse med innføringen av intern kontroll.
- Riksrevisjonens stikkprøvekontroll viste at det offisielle materiellregnskapet ikke stemmer med den lagrede oppstillingen på flere lagre/magasiner i fire av de fem kretsene som ble kontrollert. Det ble konstatert uoverensstemmelser både når det gjelder antall enheter, og hvor materialet er lagret. Ved innføringen av det nye materiellregnskapssystemet skulle DSB til enhver tid ha full oversikt over materialet på det enkelte lager. Dette arbeidet skulle være avsluttet innen første halvår 1998 slik at DSB da skulle ha den nødvendige oversikt.
- Flere sivilforsvarskretser har opplyst at de fortsatt har en del ukurant materiell stående på lager. Hensikten med SAK-prosjektet var blant annet å avhende ukurant materiell. Prosjektet skulle i ho-

vedsak vært avsluttet ved utgangen av 1997.

- Dokumentasjonen av foretatt funksjonsprøving/test av teknisk materiell er fortsatt mangelfull flere steder.

Riksrevisjonen tok opp saken med Justisdepartementet og direktoratet i brev av 13. juni 2001. Justisdepartementet oversendte svaret fra DSB, og departementets kommentarer til dette, i brev av 11. juli 2001.

DSB uttaler at Riksrevisjonens kontroll og analyse viser at det er forbedringspunkter ved det systemet som benyttes i forvaltningen av materiellet i dag. Direktoratet erkjenner dette og har arbeidet aktivt de siste årene for å videreutvikle et mer tidstilpasset forvaltningssystem basert på internkontrollmetodikken. Det uttales videre at målsettingen er å ha funksjonelle internkontrollsystemer for blant annet materiellforvaltningen ved alle tjenestesteder innen utgangen av 2001.

Det regnskapssystemet som benyttes innen materiellforvaltningen, er i følge direktoratet det samme systemet som ble etablert på 1990-tallet. Systemet ble rutinemessig oppdatert i forbindelse med år 2000-problematikken, men er i prinsippet uendret i forhold til tidligere utgave. Direktoratet er klar over at systemet har betydelige mangler, og er nå i startfasen med å undersøke mulighetene for et funksjonelt materiellregnskapssystem gjennom Internett-basert teknologi. Et nytt system vil kunne være i drift fra 2003.

Direktoratet uttaler videre blant annet at

- enkelte kretser ikke har fulgt opp påleggene i forbindelse med å utarbeide lagerinstrukser, og at kontrollrutiner i denne sammenheng kan forbedres. Ved innføringen av det nye internkontrollsystemet vil det bli sørget for at disse svakhetene blir utbedret
- fylkesmennenes manglende tilsynsaktivitet i 2000, i påvente av etableringen av internkontrollsystemet, må bero på en misforståelse. Det har vært en forutsetning at tilsyn skulle gjennomføres på vanlig måte inntil internkontrollsystemet blir funksjonelt. Fra 2002 skal alt tilsyn gjennomføres med grunnlag i internkontrollmetodikken. I den grad det er uklarheter i forbindelse med tilsynsfunksjonen, vil direktoratet påse at instruksen blir fulgt
- LBFMs stikkprøvekontroller ikke er tilfredsstillende, og at direktoratet, i samarbeid med embetene, vil delta i slike kontroller videre. Stikkprøver skal inngå i det framtidige internkontrollsystemet for etaten
- SAK-prosjektet ble avsluttet i 1998, men at avhending av materiell vil være en kontinuerlig prosess
- det er etablert et omfattende instruksverk for funksjonsprøving/testing av teknisk materiell samt MBK. Det vil også bli trykt nye kjørebøker

for motorbrannsprøyter og strømaggregater. Materiellansvarlig ved kretsen har i oppdrag, sammen med kommunal materiellforvalter, å påse at den nødvendige dokumentasjonen er i orden. For øvrig vil implementering av internkontroll bidra til en mer effektiv og enklere oppfølging av materielldirektivet og MBKene, herunder dokumentasjon

Direktoratet oppsummerer med at det ser alvorlig på de punktene som er påpekt i Riksrevisjonens brev, og vil sørge for at punktene følges opp gjennom følgende tre hovedtiltak:

- Implementering av internkontroll i Sivilforsvaret innen utgangen av 2001
- Utvikling av et nytt materiellregnskapssystem
- Innskjerping og kontroll i forhold til gjeldende instruksverk

Departementet uttaler blant annet i sine kommentarer at Riksrevisjonens antegnelse til statsregnskapet for 1996 førte til et omfattende arbeid for å rette opp mangler i materiellforvaltningen i det sivile beredskap, og at det ser svært alvorlig på at dette arbeidet ikke har vært tilstrekkelig. Departementet har stilt forventninger til DSB i tildelingsbrevene hvert år om at Riksrevisjonens merknader må følges opp, og i tildelingsbrevet for 2001 er det bedt om en statusrapport om materiellforvaltningen i hver halvårsrapport.

Departementet registrerer at DSB vil innskjerpe kontrollrutinene med materiellforvaltningen, og vil på sin side følge opp saken i styringsdialogen med direktoratet. Dette for å sikre at nødvendige tiltak følges opp.

Ifølge departementet vil spørsmålet om materiellforvaltning inngå som et viktig element i forbindelse med to pågående utredninger, Redningsberedskapsutvalget og regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor. Begge utredningene vil ha stor betydning for Sivilforsvarets framtid.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens undersøkelse av materiellforvaltningen i det sivile beredskap viser at det, siden forrige kontroll, fortsatt er flere svakheter og mangler både vedrørende kontroll, struktur, oversikter og ajourhold. Arbeidet med å bedre materiellforvaltningen i Sivilforsvaret har tatt lang tid, og verken departementets eller direktoratets prioritering og oppfølging av materiellforvaltningen i Sivilforsvaret synes å ha vært tilfredsstillende.

Justis- og politidepartementet har svart:

«Departementet ser meget alvorlig på at materiellforvaltningen i Sivilforsvaret ikke synes å være fulgt opp tilfredsstillende. Departementet vil følge opp saken i forhold til Direktoratet for sivilt bered-

skap (DSB) for å sikre at saken nå gis tilstrekkelig prioritet og oppfølging.

I løpet av høsten 2001 vil Direktoratet for sivilt beredskap (DSB) i samarbeid med landsdelsberedskapsfylkesmennene (LBFM) gjennomføre materiellkontroller ved en rekke utvalgte kretser. Det skal i løpet av første halvdel av 2002 ha vært gjennomført slike kontroller ved samtlige sivilforsvarskretser. Ved kontrollene vil det bli undersøkt om de gjeldende direktiver og instruksjoner for materiellforvaltningen i sivilforsvaret er blitt fulgt opp. Etter de gjennomførte kontrollene vil det bli skrevet rapport fra hvert tjenestested, og evt. anmerkninger vil bli fulgt opp. Rapportene vil fortløpende bli sendt til departementet, og deretter gjennomgått med direktoratets ledelse. I tildelingsbrevet til LBFM for 2002 vil det bli presisert hvilken tilsynsrolle og oppgaver som er tillagt dem. DSB vil også føre kontroll med at oppgavene utføres.

Funksjonelle internkontrollsystemer skal være innført ved alle tjenestesteder i sivilforsvaret i løpet av 2001. Til orientering ble en egen veileder for internkontroll (IK) ferdigstilt i 2000 og sendt til alle

tjenestestedene og fylkesmennene. Det er blitt avholdt flere kurs og seminarer med IK som tema, og i sluttfasen av innføringen vil det bli holdt samlinger for samtlige kretser med temaet internkontroll, helse, miljø og sikkerhet (HMS) og materiellforvaltning.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser meget alvorlig på at materiellforvaltningen i Sivilforsvaret ikke synes å være fulgt opp tilfredsstillende, og at departementet vil følge opp saken i forhold til Direktoratet for sivilt beredskap for å sikre at saken gis tilstrekkelig prioritet og oppfølging.

Riksrevisjonen forutsetter at de tiltak som settes i verk, resulterer i at materiellforvaltningen nå blir tilfredsstillende ivaretatt.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

Til decharge etter omstendighetene

2 Innføring av nytt økonomisystem i domstolene og regnskaps-/årsavslutning for 2000

I forbindelse med innføringen av statens økonomireglement i domstolene opplyste Justisdepartementet i brev av 27. november 1997 til Riksrevisjonen at det ville bli opprettet en sentral regnskapsførerenshet for domstolene. Modellen forutsatte at blant annet ankomst- og bilagsregistrering, attestasjon og anvisning skulle utføres av den enkelte domstol mens rutiner for blant annet betalingsformidling og rapportering til det sentrale statsregnskapet skulle ligge hos den sentrale regnskapsførerensheten. Departementet opplyste i brev av 15. oktober 1998 at det var i ferd med å utarbeide rutiner for regnskapsfunksjonen i domstolene, og særlig for arbeidsdelingen mellom sentralt og lokalt nivå, inkludert en klar framstilling av ansvarsforholdet mellom de ulike ledd.

Nytt økonomisystem er i løpet av 2000 implementert ved 17 av 99 domstoler og ved Rettsvesenets IT- og fagtjeneste (RIFT), som har fått funksjonen som sentral regnskapsførerenshet. Kasserapporter fra RIFT og de domstolene som har tatt i bruk systemet, er konsolidert av RIFT til en samlet kasserapport som er sendt Finansdepartementet. I brev av 30. januar 2001 fra RIFT til Riksrevisjonen ble det bekreftet at regnskapsperioden for 2000 var stengt for de domstolene som hadde tatt i bruk det nye økonomisystemet.

Riksrevisjonen har kontrollert nevnte kasserap-

porter mot samlet kasserapport til Finansdepartementet. Det ble påvist differanser mellom domstolenes, inkludert RIFTs regnskapstall, og samlet kasserapport. Forholdet ble tatt opp med RIFT i brev fra Riksrevisjonen av 28. mars 2001 til RIFT med kopi til departementet. Det framgår av RIFTs svarbrev av 10. april 2001 at RIFT har foretatt enkelte rettelsener i regnskapet etter at kasserapport er sendt Finansdepartementet, blant annet at enkelte poster i balansen er flyttet fra en balansekonto til en annen på grunn av programfeil i systemets kontantmodul. I tillegg opplyses det at differansen i mellomregnskapet med Finansdepartementet mellom domstolenes kasserapporter og samlet kasserapport, antakelig skyldes at enkelte domstoler kan ha endret sine tall mellom den datoen signerte kasserapporten og den datoen RIFT sendte samlet kasserapport til Finansdepartementet.

Det framgår av pkt. 4-2.7 i funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten (fk.) at det ikke skal være mulig å postere i hovedboken på en periode som er avsluttet.

Riksrevisjonen tok opp forholdet med Justisdepartementet i brev av 25. mai 2001, inkludert spørsmålet om kasserapporten som avlegges av den enkelte domstol, regnes som domstolens eget regnskap, og hvilket ansvar RIFT er pålagt for å sikre at den enkelte domstols regnskapstall blir korrekt postert i samlet kasserapport til Finansdepartementet. I den forbindelse ble det vist til at det pr. 31. desember

2000 ikke var vedtatt noen økonomiinstruks for domstolene, i henhold til § 2 i økonomireglementet, som avklarte ansvarsforholdet mellom den sentrale regnskapsførehet og domstolene. Under revisjonen har flere domstoler gitt uttrykk for at de er usikre på hvilket ansvar de har i forbindelse med måneds- og årsavslutning, herunder hvilke kontroller de skal gjøre, hva de skal dokumentere, og hva som skal oversendes RIFT.

Riksrevisjonen pekte videre på at regnskaps-/årsavslutning har vist at enkelte domstoler ikke har hatt tilfredsstillende avstemming av bankkonti i henhold til fk. pkt. 6.1.1. Det ble i den forbindelse vist til Riksrevisjonens brev til Eidsvoll sorenskriverembete og Drammen byrett. Det ble videre tatt opp med departementet at domstolene har hatt vanskeligheter med å avstemme/spesifisere alle interimskonti som inngår i kasserapportens del C (beholdninger) med bilagsnummer, transaksjonsdato, tekst, beløp og eventuelle kommentarer, slik det framgår i fk. pkt. 6-1.2.

Justisdepartementet uttaler i brev av 15. juni 2001 til Riksrevisjonen at deres egne undersøkelser har bekreftet at manglende avstemming har vært et problem ved Eidsvoll sorenskriverembete siden høsten 2000. Departementet vil i det følgende ta stilling til hvordan domstolen kan styrkes for å gå igjennom regnskapet. Det vil også bli lagt vekt på å etablere rutiner som sikrer at den nødvendige grad av avstemming og oppfølging blir foretatt i fremtiden. Når det gjelder Drammen byrett, har departementet blant annet uttalt at det som egen sak skal følge opp hvordan uoppklarte differanser rent regnskapsteknisk skal håndteres videre.

I brev av 21. juni 2001 til Riksrevisjonen opplyser Justisdepartementet at økonomiinstruks vil bli fastsatt av departementet, og bekrefter at den enkelte domstols kasserapport regnes som domstolens eget regnskap. Det opplyses videre at RIFT har bekreftet overfor departementet at det nå er etablert rutiner som sikrer at det ikke er mulig for domstolene å foreta korrigeringer i regnskapet etter at deres lokale kasserapporter er avlagt. Justisdepartementet beklager imidlertid at det ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp at de rutinene som ble lagt til grunn ved implementeringen av det nye økonomisystemet i domstolene, tilfredsstilte kravene i økonomireglementet fullt ut. Selv om RIFT har det praktiske arbeidet med å tilrettelegge for og implementere system og rutiner i domstolene i forbindelse med dette arbeidet, er det departementets ansvar å påse at dette skjer i overensstemmelse med gjeldende regelverk.

I brev av 2. juli 2001 til Riksrevisjonen har Jus-

tisdepartementet oversendt økonomiinstruks, fastsatt 1. juli 2001, vedrørende Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene. Videre har departementet i samme ekspedisjon oversendt instruks dattert 29. juni 2001 for stenging av regnskapsperiode for domstolene.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at det er differanser mellom domstolenes regnskapstall, og samlet kasserapport til Finansdepartementet. Mulighetene til å bokføre etter at statsregnskapet er presentert, svekker påliteligheten til domstolenes regnskaper slik de er tatt opp i statsregnskapet. For øvrig bemerkes det at flere domstoler har hatt problemer med å avstemme/spesifisere interimskonti, og to domstoler har ikke framlagt tilfredsstillende avstemming av bankkonti.

Riksrevisjonen vil bemerke at på tross av at 17 domstoler implementerte nytt økonomisystem i 2000, er økonomiinstruks først fastsatt av departementet den 1. juli 2001.

Justis- og politidepartementet har svart:

«Departementet beklager de mangler Riksrevisjonen har påvist.

Eidsvoll sorenskriverembete ble i august styrket, og regnskapet er nå avstemt. RIFT vil i tiden fremover ha en særlig oppfølging av domstolens regnskap.

Departementet vil følge opp uoppklarte differanser i regnskapet til Drammen byrett, med sikte på en avklaring av hvordan saken skal håndteres regnskapsteknisk i løpet av høsten 2001.

Departementet vil også arbeide videre med å utforme og etablere rutiner i løpet av 2001 som sikrer at avstemming/spesifisering av alle interimskonti som inngår i kasserapportens del C skjer i samsvar med de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg de tiltak som vil bli iverksatt for å rette opp de påpekte feil og mangler i regnskapene.

Riksrevisjonen vil følge opp forholdene i den løpende revisjon.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

3 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

4 Ila landsfengsel og sikringsanstalt – regnskapet for 2000

Under revisjonen av Ila landsfengsel og sikringsanstalts årsregnskap for 1999, ble det avdekket forhold som ikke var tilfredsstillende. Dette ble omtalt i antegnelsene til statsregnskapet for 1999, jf. Dokument nr. 1 (2000–2001) og Innst. S. nr. 138 (2000–2001). Riksrevisjonen konkluderte med at regnskapet ikke kunne godkjennes, og forutsatte at samtlige forhold som gjaldt 1999-regnskapet, ble brakt i orden snarest mulig. Videre forutsatte Riksrevisjonen at Ila landsfengsel og sikringsanstalts regnskap for 2000 ble innrettet slik at det sikret riktig regnskapsavleggelse innenfor gitte tidsfrister.

Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2000–2001) har kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 138 (2000–2001) innledningsvis blant annet uttalt at komiteen ser alvorlig på at Riksrevisjonen ikke har kunnet godkjenne flere av regnskapene for 1999. Ila landsfengsel og sikringsanstalt var et av disse regnskapene. Komiteen forutsatte at dette var forhold som de berørte institusjoner og avsvarelig departement prioriterte å rette opp.

Riksrevisjonen har godkjent Ila landsfengsels og sikringsanstalts regnskap for 2000 selv om det i forbindelse med revisjonen av regnskapet er avdekket enkelte mangler i den interne kontrollen. Dette er forhold som ble tatt opp i brev av 13. juni 2001 til Justisdepartementet. I nevnte brev viser Riksrevisjonen blant annet til følgende:

- Kasserapportens del C (beholdninger) inneholder fortsatt beløp som gjelder innsattes midler.
- Det er differanse mellom hovedbok og IT-systemet KOMPIS-reskontro når det gjelder innstående på innsattes konti.
- Purrerutinene er mangelfulle når det gjelder utestående fordringer fra arbeidsdriften.
- Det er mangelfulle rutiner for fakturering og innkreving av leieinntekter som ikke trekkes i lønn.

Riksrevisjonen har også, i samme brev, vist til at fengselet benytter en ekstern konsulent for å bistå

med regnskapet og rutiner i IT-systemet KOMPIS. Riksrevisjonen ba om å få opplyst årsaken til at det er engasjert en ekstern konsulent til å utføre et rutinepreget arbeid, istedenfor å benytte Kriminalomsorgens IT-tjeneste, som har utviklet og er ansvarlig for systemet med tilhørende brukerveiledning.

I brev av 28. juni 2001 viser departementet til at det ved revisjonen av regnskapet til Ila landsfengsel og sikringsanstalt for 2000 fortsatt var beløp i kasserapportens del C som gjaldt innsattes midler. Dette til tross for at Justisdepartementet i brev av 4. januar 2001 til Finansdepartementet har uttalt at Ila landsfengsel og sikringsanstalt har skilt ut innsattes midler fra statsregnskapet, og at dette skulle komme til syne i kasserapporten pr. 31. desember 2000.

Når det gjelder differansen mellom saldo i hovedboken og saldo i KOMPIS, opplyser departementet at fengselet har arbeidet med å få avklart denne. Videre har fengselet arbeidet med å etablere rutiner for avstemming av innsattes konti.

Per 31. desember 2000 viste saldolisten for debitorer at en stor del av utestående fordringer var forfalt til betaling. Ifølge departementet har fengselet begrunnet dette med at forfallslistene har inneholdt mange feil, da betalte fakturaer har blitt stående på listen og kreditnotaer ikke alltid er blitt utstedt. Arbeidet med å rydde opp i ikke betalte fakturaer pr. 31. desember 2000 skal være sluttført høsten 2001.

Når det gjelder mangelfulle rutiner i forbindelse med innkreving av leieinntekter som ikke trekkes i lønn, uttaler departementet at en sak er oversendt namsmannen for innkreving. Det opplyses videre at det er utarbeidet nye leieavtaler for at de skal samsvare med husleieloven, og at avtalene skal gjelde fra 1. august 2001.

Årsaken til at Ila landsfengsel og sikringsanstalt engasjerte ekstern konsulent for å gjennomgå rapportering i KOMPIS i 2000, er forklart med at på det tidspunktet da Ila trengte denne bistanden, ble Kriminalomsorgens IT-tjeneste vurdert. Man anså imidlertid at den ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å bistå anstalten i dette arbeidet.

Riksrevisjonen har registrert at Justisdepartementet i brev av 28. juni 2001 har uttalt at det ser svært alvorlig på saken, og at det fra departementets side blir lagt opp til en tettere oppfølging av regionene. Departementet har videre uttalt at det overfor regionene vil innskjerpe nødvendigheten av at retningslinjer og regelverk for økonomiforvaltningen i staten blir fulgt nøye opp.

Justis- og politidepartementet har følgende kommentar:

«Det er utarbeidet nye leieavtaler i samsvar med husleieloven. De nye leieavtalene begynte å gjelde fra 1. august 2001.

Departementet vil i løpet av 2001 ha utarbeidet egne retningslinjer for disponering av renter på innsattes konti, slik at man sikrer lik behandling i alle regioner. Departementet legger til grunn at midlene kan brukes til velferdstiltak for de innsatte.

Arbeidet med å oppklare hvilke fordringer fra arbeidsdriften som er reelle er i slutfasen. Arbeidet vil som tidligere meddelt være avsluttet i løpet av høsten 2001.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 28. september 2001)

Til decharge etter omstendighetene

1 Offentlige anskaffelser – kjøp av tjenester i Norges forskningsråd

Riksrevisjonen har gjennomgått anskaffelsesområdet ved Norges forskningsråd. Et antall kjøp av tjenester fra forskjellige områder ble kontrollert med hensyn til regelverket for offentlige anskaffelser. Kontrollen omfattet 34 kontrakter. Forskningsrådets regnskap viser at det i 2000 ble utbetalt konsulentonorarer for ca. 33 mill. kroner.

Regelverket som gjaldt for de undersøkte anskaffelsene, er lov om offentlige anskaffelser av 27. november 1992, nr. 116 med tilhørende EØS-forskrifter og Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet (REFSA). Hovedregelen er at kjøp av tjenester skal foretas ved åpen anbudskonkurranse. Det er bare tillatt å fravike denne regelen i spesielt opplistede tilfeller.

Det skal føres anbudsprotokoll gjennom hele anskaffelsesprosessen for alle kjøp over kr 150 000. Dette har bakgrunn i generelle gjennomsiktighets- og rettssikkerhetsprinsipper og bidrar til at det kan føres kontroll med at oppdragsgiver fatter beslutninger som er i tråd med regelverket.

Nærings- og energidepartementet har i rundskriv K-2/95 vedtatt at det skal foreligge skatteattest fra leverandører ved anskaffelse av varer og tjenester dersom kontraktens verdi overstiger kr 150 000. Som hovedregel skal attesten foreligge ved anbud eller tilbudsfristens utløp. Kontraktstiden ved statlige kjøp bør ikke overstige tre år, jf. rundskriv K-0514.

Kontrollen viste at kjøp av konsulenttjenester i Forskningsrådet ikke er gjennomført i samsvar med regelverket. Dette gjaldt blant annet følgende forhold:

- På områdene intern revisjon, IT, programkoordinering og informasjon var ingen av de kontrollerte kjøpene vedrørende konsulentbistand utlyst

på offentlig anbud. Konkurranseshensynet er derfor ikke tilstrekkelig ivaretatt.

- Det var ikke ført anbudsprotokoll for 28 av de kontrollerte kontraktene. Dette har medført at prinsipper som gjennomsiktighet og rettsikkerhet ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Det blir derfor ikke mulig å føre kontroll med at oppdragsgiver fatter beslutninger som er i tråd med regelverket.
- Skatteattest var bare unntaksvis innhentet fra leverandørene. Dette har ført til at det er vanskelig å kontrollere om den enkelte leverandør opererer i samsvar med norsk lovgivning.
- For noen kontrakter var det ikke angitt tidsrom for hvor lenge konsulentbistanden skulle vare.

Ved brev av 28. mai 2001 forela Riksrevisjonen saken for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som uttaler i sitt brev av 21. juni 2001 at Forskningsrådet har tatt til etterretning at prosedyrene for anskaffelser ikke tilfredsstillt kravene i regelverket, og at det er utarbeidet nye innkjøpsprosedyrer for vare- og tjenestekjøp. Departementet viser til at Forskningsrådet har hatt for liten kjennskap til regelverket, men at de det siste året har arbeidet aktivt for å øke kunnskapen på området.

Departementet slutter seg til at Forskningsrådet ved enkelte forhandlingskjøp kunne ha kontaktet flere leverandører av tjenesten slik at konkurranseshensynet ble bedre ivaretatt. Begrunnelsen for å avvike fra hovedregelen om å gå ut på offentlige anbud kunne i enkelte tilfeller ha vært mer utfyllende og/eller mer presis, og anbudsprotokoll skulle ha vært skrevet. Det skulle også ha vært innhentet skatteattest, og kontraktene skulle ha vært mer tidsspesifikke. Departementet stiller imidlertid spørsmål ved om Forskningsrådet skal utlyse tjenester på anbud i så stor grad som Riksrevisjonen i sin undersøkelse har forutsatt.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen viser til at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er enig i at innkjøpsprosedurene i Norges forskningsråd i 2000 ikke tilfredstilte kravene i regelverket for offentlige anskaffelser herunder forholdet til REFSA. Riksrevisjonen har merket seg at Forskningsrådet har tatt dette til etterretning, og at nye rutiner er utarbeidet. Det forutsettes at det nye regelverket som gjelder fra 1. juli 2001, blir gjort kjent i organisasjonen slik at de nye prosedyrene kan innarbeides.

Til departementets spørsmål om graden av offentlig anbudsutlysning vil Riksrevisjonen bemerke at enkelte tjenestekjøp innen forskning trolig kunne vært unntatt fra hovedregelen. Dette måtte i så fall vært begrunnet i anbudsprotokoll.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har svart:

«Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet viser til redegjørelse i brev til Riksrevisjonen 21. juni 2001 om kjøp av tjenester i Norges forskningsråd.

Departementet har i brevet også redegjort for sin forståelse av enkelte sider ved gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser. På denne bakgrunn har departementet stilt spørsmål ved om Forskningsrådet har vært forpliktet til å gå ut med offentlig tilbud i den utstrekning Riksrevisjonen mener det er grunnlag for. Departementet har imidlertid sagt seg enig i at Forskningsrådets rutiner ved vare- og tjenestekjøp ikke har vært godt nok ivaretatt. Samtidig har departementet vist til at Forskningsrådet allerede har gjort mye for å opparbeide bredere kompetanse og forbedre sine rutiner.

Departementet skal avholde møte med Forskningsrådet høsten 2001 for å følge opp spørsmål knyttet til økonomiregelverk og internkontroll. Blant temaene på møtet vil være Forskningsrådets oppfølging av nytt regelverk for vare- og tjenestekjøp av 1. juli 2001, og erfaringene med rådets nye interne rutiner på området.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet sier seg enig i at Forskningsrådets rutiner ved tjenestekjøp ikke har vært godt nok ivaretatt. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Forskningsrådet allerede har gjort mye for å opparbeide bredere kompetanse og forbedre sine rutiner.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

2 De samiske videregående skolene i Karasjok og Kautokeino – regnskapene for 2000

Den samlede bevilgningen til de samiske videregående skolene i Karasjok og Kautokeino utgjorde ca. 50 mill. kroner i 2000. Revisjonen av regnskapene viser mangelfull inntektsføring og overskridelse av bevilgninger til internatdrift, både ved Samisk videregående skole i Karasjok og Samisk videregående skole og reindriftsskole i Kautokeino.

Det er foretatt innbetalinger til skolene på i underkant 1,7 mill. kroner som ikke er bokført som inntekter i regnskapene. Utgifter til internatdrift er overskredet med i overkant av 1 mill. kroner.

I brev til Riksrevisjonen av 2. august 2001 opplyste departementet blant annet at inntektsbilagene på 1,7 mill. kroner kom for sent til skattefogden for å kunne tas med i 2000-regnskapene. Departementet opplyser videre at det ble gitt muntlig tilsagn om overskridelse i påvente av avklaringen om internatdriften med Karasjok og Kautokeino kommuner.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen vurderer manglende inntektsføring som vesentlig i forhold til den samlede bevilgningen. Regnskapet anses ikke som fullstendig avlagt og kan derfor ikke godkjennes.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har svart:

«I Kirke-, utdannings og forskningsdepartementets brev til Riksrevisjonen av 2. august 2001 redegjøres det for bakgrunnen til at inntektsføringen skjedde så sent at det ikke ble registrert på rett år. Departementet har allerede hatt et ekstraordinært møte med styret for de samiske videregående skoler hvor også skolene var til stede, med det formål å forsterke økonomistyringen. Skattefogden i Finnmark har tatt initiativ til å bedre samhandlingsrutinene med skolene for å bedre bilagsflyten. Departementet og Skattedirektoratet er trukket inn i dette arbeidet. Departementet følger nå utviklingen nøye i 2001.

I forbindelse med overføring av internatene til Kautokeino og Karasjok kommune ble det etablert en ordning hvor kommunene forpliktet seg til å stille elevhybler til disposisjon vederlagsfritt for skolene, jf. vårt brev til Riksrevisjonen av 2. august 2001. Det viste seg imidlertid i etterhånd at det likevel ble betalt husleie for elevhyblene i Karasjok. Departementet har tatt opp saken med styret for de samiske videregående skoler og understreket at det ikke skulle vært betalt husleie i denne perioden i henhold til ordningen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapene for 2000 for de samiske videregående skolene i Karasjok og Kautokeino. Riksrevisjonen har merket

seg at departementet har satt i verk tiltak for å forsterke økonomistyringen, og at departementet vil følge utviklingen nøye i 2001.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

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»

Til orientering

4 Regnskapene for 2000 på universitets- og høyskolesektoren

I antegnelsene til statsregnskapet for årene 1998 og 1999 har Riksrevisjonen hatt betydelige merknader til regnskapene i universitets- og høyskolesektoren. Flere av virksomhetene har ikke fått godkjent regnskapene i denne perioden. Dette har medført at det nå er nedlagt betydelig arbeid for å bedre regnskapskvaliteten, så vel i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som i virksomhetene. Innsatsen har gitt positive resultater, og revisjonen av 2000-regnskapene viser at alle virksomhetsregnskapene er godkjent. Riksrevisjonen erfarer at det er en positiv utvikling blant annet når det gjelder kompetanseoppbygging innenfor økonomi og regnskapssektoren generelt, samt når det gjelder evnen til å bruke økonomisystemene.

Kvaliteten på de avlagte regnskapene innenfor sektoren varierer imidlertid fortsatt i stor grad. Forhold som er påpekt overfor den enkelte virksomhet, er knyttet til implementering og oppfølging av intern økonomikontroll. Rutinebeskrivelser er utarbeidet i de fleste virksomhetene, men det gjenstår fortsatt mye arbeid for å få alle ledd i organisasjonene til å følge de interne rutinene.

Revisjonen viser også at organiseringen av innkjøpsvirksomheten, herunder utarbeidelse av innkjøpsplaner og etterlevelse av dokumentasjonskravene ved den enkelte anskaffelse, fortsatt må vies oppmerksomhet. Virksomhetene er i stor grad organisert slik at mange organisatoriske enheter foretar anskaffelser. Dette stiller krav til koordinering og samordning, slik at budsjettene kan utnyttes optimalt. Det går fortsatt mye ressurser med til behandling av et stort antall fakturaer med små beløp.

Innenfor områdene lønn- og oppdragsinntekter gir særavtale og sektorrelatert regelverk retningslin-

jer for planlegging av ressursbruken vedrørende undervisnings- og forskerstillinger, samt kontraktsinngåelse, budsjettering og oppfølging av oppdragsaktiviteten. Det varierer hvordan den enkelte virksomhet følger opp regelverket og de kravene som er lagt til grunn for sektoren.

I forbindelse med den regnskapsmessige avslutningen av 2000-regnskapene har revisjonen spesielt hatt merknader til avstemmingsarbeidet, oppfølging av utbetalte forskudd og utestående fordringer.

Riksrevisjonen understreker betydningen av at arbeidet med å etablere gode rutiner og internkontroll fortsetter, slik at den positive utviklingen innenfor økonomi- og regnskapsfunksjonen i sektoren kan videreføres.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har følgende kommentar:

«Departementet merker seg Riksrevisjonens merknader når det gjelder innføring og oppfølging av intern økonomikontroll, innkjøpsområdet, lønnsområdet og de grunnleggende regnskapsmessige rutinene. Departementet bearbeider nå resultatene av en oppfølgende undersøkelse på innkjøpsområdet for virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren. De øvrige områdene Riksrevisjonen omtaler vil bli inkludert i departementets ordinære ettersyns- og kontrollprogram.»

5 Tilskuddsforvaltningen i Norges forskningsråd

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av tilskuddsforvaltningen ved Norges forskningsråd. Et relativt begrenset utvalg prosjekter fra området industri og energi ble kontrollert. Revisjonsrapporten ble

sendt Forskningsrådet i brev av 29. november 2000. Forskningsrådets kommentarer til rapporten forelå i brev av 18. desember 2000.

For regnskapsåret 2000 mottok Norges forskningsråd 3,14 mrd. kroner i bevilgninger til forskningsformål fra i alt 15 departementer. Midlene ble stilt til disposisjon i form av tildelings- og tilsagnsbrev med føringer for bruken av midlene. Forskningsrådets hovedoppgaver i tilknytning til bevilgningene består i å utforme budsjettforslag, fastsette regelverk for den enkelte tilskuddsordning, behandle søknadene, utbetale og regnskapsføre tilskuddene, innhente rapporter samt følge opp, kontrollere og evaluere programmer og prosjekter som mottar tilskudd.

Undersøkelsen avdekket at enkelte bestemmelser som skal sikre formålet med bevilgningene, ikke var fulgt i de prosjektene som ble kontrollert. Dette gjaldt blant annet følgende forhold:

- Forskningsrådets rutinebeskrivelser for tilskuddsforvaltningen tilfredsstiller ikke økonomiregelverkets krav til helhetlige retningslinjer. Gjeldende beskrivelser framstår som veiledende informasjon. Informasjonen foreligger spredt i ulike dokumenter som Forskningsrådets styringsdokumentsystem (DOKSY), brosjyrer, Forskningsrådets hjemmeside og i standardkontrakter. Dette fører til at rutinebeskrivelsene er vanskelig tilgjengelige for brukerne.
- Saksbehandlingen var mangelfull på en rekke områder ved at det ikke forelå eller var stilt krav om skriftlig søknad. Andre søknader manglet beskrivelse av framdriftsplan, hovedmål, delmål, finansieringsplan samt redegjørelse angående formidling av forskningsresultatene til allmennheten. Dette er noen av vilkårene som inngår i Forskningsrådets standard søknadsskjema. Kontrollen avdekket at det i tillegg til den ordinære årlige søknadsfristen som er 15. juni, praktiseres andre tidsfrister som er vanskelige for forskningsmiljøene å holde seg orientert om.
- Regnskapsføringen var mangelfull fordi det på prosjektnivå ikke var mulig å spore finansieringskilden slik økonomiregelverket krever.

Riksrevisjonen har i brev av 18. mai 2001 forelagt saken for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet uttaler i sitt svarbrev av 21. juni 2001 at de vil be Forskningsrådet utarbeide et dokument med en samlet framstilling av retningslinjene som er i samsvar med økonomireglementets krav. Departementet uttaler videre at deres oppfatning er at DOKSY i hovedsak samlet sett dekker nødvendige retningslinjer for forvaltning av forskningsmidlene. Departementet viser til at ifølge hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Forskningsrådet er det hovedstyret som skal fastsette retningslinjene for videreformidling av midlene til forskningsmiljøene.

Når det gjelder saksbehandlingen, uttaler Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at Forskningsrådet allerede har iverksatt Riksrevisjonens anbefalinger om færre søknadsfrister. Det er vedtatt at Forskningsrådet skal ha en hovedfrist den 15. juni, men med tilleggsfrister 15. september og 15. februar. Det kan imidlertid i ekstraordinære tilfeller være nødvendig å fravike hoved- og tilleggsfristene. Departementet gjengir videre Forskningsrådets standpunkt om at de uregelmessigheter Riksrevisjonen viser til, blant de kontrollerte søknadene, enten har naturlige forklaringer, er av uvesentlig karakter eller skyldes misforståelser. Departementet vil påse at rutineene blir innskjerpet.

Når det gjelder regnskapsføringen, vil Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet understreke at en av hovedgrunnene til å etablere Forskningsrådet var at dette skulle bidra til å koble sammen forskningsbevilgninger fra alle departementer. Dette er bakgrunnen for at overordnet økonomistyring og rapportering skal skje på programnivå med utgangspunkt i den andelen av programmene de ulike departementene finansierer. Departementet viser imidlertid til at regnskapet i Forskningsrådet er utbygd for å kunne spore finansieringen av prosjektene tilbake til finansieringskildene. Dette gjelder også prosjekter som er samfinansiert av flere departementer. Departementet vil, på bakgrunn av Riksrevisjonens bemerkninger, drøfte problemstillingen nærmere med Finansdepartementet.

Riksrevisjonen har merket seg at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil be Forskningsrådet utarbeide et dokument med en samlet framstilling av retningslinjene i samsvar med økonomireglementets krav, og at rutineene vedrørende saksbehandlingen vil bli innskjerpet.

Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet vil ta opp forholdet vedrørende Forskningsrådets regnskap med Finansdepartementet og forutsetter å bli holdt orientert om saken.

De tiltakene som iverksettes, vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har følgende kommentar:

«Departementet viser til Riksrevisjonens merknader til Forskningsrådets rutinebeskrivelser for tilskuddsforvaltningen. Departementet viser til at en del av de dokumenter Riksrevisjonen har vist til, gjelder informasjonsmateriell overfor mulige søkere til forskningsmidler. Retningslinjene for forvaltning av forskningsmidler ligger i systemet DOKSY. Det er departementets oppfatning at DOKSY i hovedsak samlet sett dekker de nødvendige retningslinjer for forvaltning av forskningsmidlene.

Departementet har i brev av 27. juni 2001 bedt Forskningsrådet utarbeide en samlet framstilling av retningslinjene for tilskuddsforvaltningen. Forsk-

ningsrådet sendte et slikt dokument til departementet 18. september 2001, med kopi til Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har merknader til saksbehandlingen og påpeker at den var mangelfull på en rekke områder ved at det ikke forelå, eller var stilt krav om skriftlig søknad. Forskningsrådet har tidligere redegjort for at det har foreligget søknader for alle de 12 reviderte prosjekten. Departementet vil også presisere at Riksrevisjonens merknader bygger på et utvalg på 12 søknader fra området Industri og energi og at Forskningsrådet årlig behandler til sammen om lag 6000 søknader. Departementet viser for øvrig til Forskningsrådets tidligere redegjørelse om at de uregelmessigheter Riksrevisjonen viser til blant disse 12 søknadene enten har naturlige forklaringer, er av uvesentlig karakter eller skyldes misforståelser. Departementet viser til at Forskningsrådet erkjenner at dokumenthåndteringen har forbedringspunkter, og at departementet i den forbindelse vil påse at rutinene for arkivering av søknader sentralt i Forskningsrådet blir innskjerpet.

Riksrevisjonen påpeker at regnskapsføringen var mangelfull fordi det på prosjektnivå ikke var mulig å spore finansieringskilden slik økonomiregelverket krever. Departementet har tatt opp spørsmålet om

regnskapsføringen ved Norges forskningsråd med Finansdepartementet og svaret av 24. september 2001 følger vedlagt. Etter departementets syn underbygger Finansdepartementets brev vår vurdering om at det ikke er avvik fra økonomiregelverkets bestemmelser når rapporteringen skjer på programnivå og ikke prosjektnivå. Regnskapet i Norges forskningsråd er utbygd slik at man kan spore finansieringen av prosjektene tilbake til finansieringskildene herunder prosjekter som er samfinansiert. Departementet kan derfor ikke se at opplegget for regnskapsføringen er mangelfull på dette punkt.

Departementet har ingen ytterligere merknader.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse at dokumenthåndteringen i Forskningsrådet har forbedringspunkter. Riksrevisjonen tar Finansdepartementets uttalelse vedrørende regnskapsføringen ved Norges forskningsråd til etterretning.

De tiltak som iverksettes vil bli fulgt opp i den løpende revisjon.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Kirsten Astrup (sak 1 og 5)

Eirik Larsen Kvakkestad

Kommunal- og regionaldepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 28. september 2001)

Til observasjon

1 Handlingsprogram Oslo indre øst – kapittel 581 post 60

Riksrevisjonen har foretatt en gjennomgåelse av tilskuddet til handlingsprogram for Oslo indre øst. Formålet med gjennomgåelsen var å undersøke om departementet har ivarettatt sin tilsynsplikt overfor tilskuddsmottaker ved blant annet å påse at det er etablert tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for ordningen, og å vurdere om midlene er brukt etter forutsetningene. Bevilgningen utgjorde 50 mill. kroner i 2000.

Handlingsprogram for Oslo indre øst, som startet opp i 1997, er et samarbeid over ti år mellom staten, ved Kommunal- og regionaldepartementet, og Oslo kommune. I perioden 1997–2000 er det bevilget i alt 200 mill. kroner. Oslo kommune har bidratt med tilsvarende beløp. Hovedmålsettingen for programmet er å utjevne levekårsforskjeller i Oslo gjennom en ekstra innsats i bydelene der levekårsproblemene er størst. Innsatsen skal bidra til å bedre forholdene for grupper med særlig dårlige levekår, gjøre områder innen Oslo indre øst mer attraktive og bidra til utviklingen av en bedre bystruktur i disse områdene, jf. St.prp. nr. 1 (1999–2000). En styringsgruppe med medlemmer fra flere departementer og kommunen skal sikre samarbeid om handlingsprogrammets utvikling, tverrsektorielt perspektiv og oppfølgingen av avtalte politiske retningslinjer.

Gjennomgåelsen viste at det er utarbeidet retningslinjer og rutiner for ordningen. Det er imidlertid avdekket visse svakheter/mangler ved enkelte sentrale elementer i tilskuddsforvaltningen. Riksrevisjonen ba i brev av 20. mars 2001 til Kommunal- og regionaldepartementet om uttalelse til følgende forhold:

- Det foreligger hovedmålsetting for tilskuddet, men det synes ikke å være definert klare etterprøvbare delmål og konkrete oppfølgingskriterier. Dette kan vanskeliggjøre en etterprøving av i hvilken grad målsettingen med tilskuddet blir oppnådd.

- Departementet synes å forutsette at kommunerevisjonen utfører tilfredsstillende regnskapsmessig kontroll av handlingsprogrammet. Det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad departementet har forvissnet seg om at det er utført relevant kontroll, samt hvorvidt kontrollansvaret er tilstrekkelig formidlet til kommunerevisjonen og tilskuddsmottaker.
- I tilsagnsbrevet forutsetter departementet at tilskuddsmottaker, Oslo kommune, legger fram regnskapsrapportering. Det legges imidlertid ikke fram et samlet, årlig regnskap for handlingsprogrammet. Dette medfører at det kan stilles spørsmål ved om den informasjon og rapportering som gis til departementet, er fyllestgjørende nok.
- Det årlige tilsagnsbrevet fra departementet til Oslo kommune er beheftet med en del svakheter/mangler sett i forhold til de funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, blant annet kommer forvaltningens og Riksrevisjonens kontrolladgang i henhold til bevilgningsreglementet § 17 ikke klart nok fram.

Kommunal- og regionaldepartementet svarte i brev av 18. mai 2001 at det vil bli vurdert om det skal defineres mer konkrete mål for handlingsprogrammet, og mulige konkrete oppfølgingskriterier for tilskuddet som kan være aktuelle. Et slikt spørsmål vil eventuelt bli drøftet på det årlige politiske kontaktmøtet med Oslo kommune.

Departementet uttalte videre at de kommunale og statlige midlene skal disponeres i samarbeid mellom stat og kommune. Departementets spesielle interesse når det gjelder resultater og evaluering, er knyttet til læring om effektiviteten av tiltak, behovet for politisk rapportering om handlingsprogrammet mv. Kontroll med og revisjon av bruken av midlene er kommunens ansvar. Departementet har forutsatt at kommunerevisjonen følger opp bruken av tilskuddsmidlene på lik linje med andre statlige og

kommunale bevilgninger. Oslo kommune vil imidlertid bli bedt om å gjennomgå sine rutiner for å sikre at kommunerevisjonen gjennomgår relevant rapporteringsmateriale og gir sin uttalelse til dette.

I samarbeid med kommunen vil departementet arbeide for en forbedret regnskapsrapportering. Tilsgagnsbrevet til Oslo kommune for 2001 er ifølge departementet endret i henhold til Riksrevisjonens merknader.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen forstår det slik at departementet vil vurdere, men ikke forplikte seg til å definere mer konkrete delmål og oppfølgingskriterier for tilskuddet. Riksrevisjonen vil peke på at mangel på mål og kriterier, slik det er forutsatt i bevilgningsreglementet og økonomireglementet, vanskeliggjør en etterprøving av i hvilken grad målsettingen med tilskuddet blir oppnådd.

Riksrevisjonen vil peke på at departementet i tilsgagnsbrevet for 2001 ikke har henvist til bevilgningsreglementet § 17 om tilskuddsgivers og Riksrevisjonens adgang til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene.

Videre har Riksrevisjonen merket seg departementets uttalelse om at kontroll med og revisjon av bruken av midlene er kommunens ansvar. Riksrevisjonen vil imidlertid understreke at departementet etter økonomireglementet har et selvstendig, overordnet forvaltningsansvar, herunder ansvar for oppfølging og kontroll. Det framgår ikke hvordan departementet vil utøve sitt kontrollansvar.

Riksrevisjonen har dessuten merket seg at departementet sammen med Oslo kommune vil arbeide for en forbedret regnskapsrapportering. Det framgår ikke av departementets redegjørelse hvilke krav som vil bli stilt til rapporteringen.

Kommunal- og regionaldepartementet har svart:

«Riksrevisjonens bemerkninger gjelder kravet om mål og kriterier, korrekt henvisning til bevilgningsreglementet om adgang til kontroll, departementets syn på kommunens ansvar for regnskapsmessig oppfølging og kontroll, og hvilke krav departementet vil stille til en forbedret regnskapsrapportering. Departementet har følgende svar til riksrevisjonens bemerkninger:

- a) Etterprøving av målsettinger – definering av konkrete delmål og oppfølgingskriterier

Handlingsprogrammet er et resultat av St.meld. nr. 14 (1994–95) om levekår og boforhold i storbyene, forslag reist i Stortinget, og en avtale mellom KR D og kommunen. Hovedmålsettingen, som er meget bred og sammensatt i sin natur, er å bedre levekårene i de tre bydelene i Oslo indre øst. Det er fastsatt 6

innsatsområder og årlige handlingsprogram fastlegger prioriteter og føringer innenfor innsatsområdene.

Styringsgruppen har ikke fastsatt konkrete delmål eller oppfølgingskriterier innenfor disse innsatsområdene. Departementet er innforstått med behovet for god og korrekt oppfølging av bruken av statens tilskudd. Spørsmålet er tatt opp med Oslo kommune, som også ønsker å bidra til dette. Departementet vil sammen med Oslo kommune forplikte seg til å arbeide for å finne gode og hensiktsmessige mål og kriterier. Departementet vil i samarbeid med Oslo kommune vurdere på hvilke områder det lar seg gjøre å innføre nye delmål og oppfølgingskriterier. Handlingsprogrammet innebærer også en ny type samhandling mellom kommune og stat, der oppgaveløsningen normalt er et kommunalt ansvar. Spørsmålet er tatt opp med Oslo kommune, og departementet tar sikte på en første avklaring før jul.

Rapporteringssystem vil bli ferdigstilt i høst, og blir lagt ut på internett. Dette vil innebære bedre innsyn og tilgjengelighet. Systemet innebærer at hvert enkelt prosjekt rapporterer på målsettinger, gjennomføring, resultatoppnåelse og bruk av midler.

Hovedvekten av rapporteringen og evalueringen er av kvalitativ karakter, men målsettinger/delmålsettinger eller rapporteringsrutiner som legger større vekt på kvantitative størrelser eller formelle kriterier vil nå også bli vurdert.

I samsvar med de retningslinjer som er fastsatt er det også i gang arbeid med å vurdere bredere evaluering av handlingsprogrammet, f.eks. gjennom forskningsbaserte prosjekter.

- b) Forutsetninger for tilsagn

Henvisningen til bevilgningsreglementets § 17 om tilskuddsgivers og Riksrevisjonens adgang til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetning, vil bli rettet opp i brev om utbetaling av tilskudd for 2001 og senere tilsagnsbrev.

- c) Kontroll med og revisjon av midler

Departementet vil i samarbeid med Oslo kommune utarbeide kontroll- og revisjonsrutiner som legger til rette for at departementet får en bedre anledning til å følge opp forvaltningsansvar, inkludert oppfølging og kontroll. Departementet vil derfor be kommunen gjøre en samlet gjennomgang av bruken av midlene i 2000. Denne gjennomgangen skal foreligge så snart som mulig og fristen vil bli nærmere avtalt med kommunen.

- d) Regnskapsrapportering

Kommunen har egne rutiner for rapportering til handlingsprogrammet i forbindelse med de årlige budsjettene og utarbeidelse av årsrapporten. Departementet vil også kreve av Oslo kommune at det leg-

ges fram en regnskapsrapport som viser hvordan Handlingsprogrammets midler er blitt brukt.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil arbeide med å rette opp de forholdene som er bemerket med hensyn til en forbedret oppfølging og kontroll av midlene. Riksrevisjonen forutsetter at departementet, i samarbeid med Oslo kommune, iverksetter de nødvendige tiltak.

Riksrevisjonen foreslår:

«Til observasjon»

2 Tilrettelegging for næringsutvikling – kapittel 551 post 51

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av tilskuddsordningen Tilrettelegging for næringsutvikling. Undersøkelsen hadde blant annet som formål å kontrollere om Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har betryggende kontroll av de instanser som har ansvar og oppgaver i forbindelse med ordningen, og om det er tilstrekkelige oppfølgings- og rapporteringsrutiner.

Bevilgningen for 2000 var på 239 mill. kroner. Bortsett fra den andelen som departementet selv disponerer, er forvaltningen av midlene i hovedsak delegert til fylkeskommunene og Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU).

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til å realisere kommunal og fylkeskommunal tilrettelegging for næringsutvikling i distriktene. Målet er å forbedre næringslivets lokale rammebetingelser ved å legge til rette for næringsutvikling ved investeringer i infrastruktur og utviklingsprosjekter. Ifølge omtale i St.prp. nr. 1 for 2000, jf. Budsjett-innst. S. nr. 5 (1999–2000), er det lagt opp til mer fleksibel bruk av bevilgningen, samtidig som det er satt større krav til målformuleringer og resultatkrav. Det er skille mellom virkemidlene for tilrettelegging for samfunns- og næringsutvikling og virkemidlene til direkte bedriftsrettet innsats.

I tildelingsbrev til LU for 2000 presiserer KRD at LUs andel av bevilgningen skal brukes i en tidlig fase som sikter mot nyskaping og omstilling i landsdelens næringsliv, og før det ordinære distriktpolitiske virkemiddelapparatet kommer til anvendelse. Fra kapittel 551 post 51 kan det ikke gis tilskudd til bedrifter som faller inn under formålet til kapittel 2425 post 51, som er et bedriftsrettet distriktsutviklingstilskudd. Tilskuddsmidlene kan brukes til samfinansiering med andre offentlige og private aktører med visse begrensninger. Normal statlig støttesats er 50 % av et prosjekts kapitalbehov.

Tilsagn skal gis til konkrete prosjekter med formulerte målsettinger. Den årlige bevilgningen setter rammer for tilsagn som kan gis i bevilgningsåret.

Bevilgningen blir overført til fond i Norges Bank. Utbetalinger av tilsagn skjer fra fondet i det året tilsagn blir gitt, og i påfølgende år. Ubenyttede midler skal tilbakeføres statskassen. Et tilsagn gjelder i det året det blir gitt pluss to år, og etter søknad eventuelt ytterligere ett år.

KRD har fått utført evaluering av tre fylkeskommuners tilsagn til kompetansemessig infrastruktur. I evalueringsrapporten gis det anbefaling om at målsettingene i konkrete prosjekter klargjøres og presiseres i form av resultatmål, slik at det er mulig å vurdere konsistensen mellom resultater og målsettinger på ulike nivåer.

Riksrevisjonen tok blant annet opp følgende forhold i brev av 29. juni 2001 til Kommunal- og regionaldepartementet:

– *Mangler ved mål- og resultatoppfølging*

I den grad det er definert mål for prosjekter det gis støtte til, er disse vidt og generelt formulert. Resultatkrav er sjelden formulert. Det er i liten grad funnet dokumentasjon på departementets/fylkeskommunenes vurdering og oppfølging av resultater. Fylkeskommunene har rapportert til departementet om hvordan midler er fordelt på ulike grupperinger, men i liten grad på oppnådde resultater. Verken i tildelingsbrevet til fylkeskommunene for 2000 eller i retningslinjene for tilskuddsordningen er det stilt spesielle krav til resultatrapportering.

– *Uklarheter vedrørende finansiering*

Flere av fylkeskommunene bruker store deler av tildelt bevilgning på kapittel 551.51 som regional medfinansiering av prosjekter under andre distrikts- og regionalpolitiske ordninger. Det er registrert en del eksempler på samfinansiering av midler LU har fått tildelt som synes å være i strid med forutsetningene. Flere fylkeskommuner har uttalt at det er vanskelig å skille mellom hva som kan regnes som tilrettelegging og dermed tilskuddsberettiget etter denne ordningen, og hva som er bedriftsrettede tiltak. Undersøkelsen viser at både fylkeskommunene og LU har gitt tilsagn til bedriftsrettede prosjekter. En god del prosjekter er fullfinansiert med midler fra denne tilskuddsordningen, enten fra en fylkeskommune alene eller ved bidrag fra flere fylkeskommuner. Fylkeskommunene har ulik oppfatning både av regelverkets bestemmelser om grensene for statlig finansieringsandel, og hvilke andre statlige tilskuddsordninger det er anledning til å samfinansiere med.

– *Utnyttelse og overskridelse av bevilgningsrammene*

En fylkeskommune har benyttet en betydelig andel av sin bevilgningsramme til å gi seg selv generelt formulerte interntilsagn. Midler som til-

svarer disse tilsagnene blir overført til egne fond og benyttet til videre fordeling i det påfølgende år. KRD har i enkelte tilfeller brukt interntilsagn til å dekke diverse utgifter over flere år, der det kan reises spørsmål ved om utgiftene har tilknytning til tilsagnet. Av departementets brev av 19. juni 2001 til fem fylkeskommuner framgår det at disse har overskredet sine andeler av bevilgningsrammen for 2000 med til sammen ca. 1,7 mill. kroner. Dette indikerer at det samlet sett er gitt tilsagn som overstiger årets bevilgning.

– *Varighet av tilsagn*

Det er foretatt utbetalinger på en rekke tilsagn etter at tilsagnets varighet var utløpt, og uten at fristforlengelse er gitt. Undersøkelsen viser dessuten at det er gitt løfter om tilsagn for flere år framover.

Det er videre bedt om redegjørelse for hvordan departementet har lagt opp sin oppfølging og kontroll for å se til at midlene blir brukt i henhold til intensjonene med tilskuddsordningen.

KRD har i brev av 24. juli 2001 til Riksrevisjonen svart at departementet i forbindelse med budsjettet for 2002 og i tildelingsbrevet vil ta opp momenter som er kommet fram gjennom evalueringen KRD har fått utført i tre fylkeskommuner om mål- og resultatoppfølging.

I kommende revisjon av retningslinjer og tildelingsbrev vil blant annet forhold vedrørende samfinansiering, regional medfinansiering og hvilke tiltak som kan støttes av ordningen, bli vurdert og presisert.

KRD har opplyst at det nylig har fått utført en evaluering av Nord-Norge-bevilgningen. I evalueringen blir det anbefalt å opprettholde bevilgningen inntil videre, men det bør raskt skje praktiske justeringer i LUs forvaltning av bevilgningen. Departementet vil arbeide videre med funn som ble gjort i evalueringen, blant annet forhold rundt samfinansiering.

Departementet opplyser at i de tilfeller fylkeskommunen selv initierer prosjekter, kan disse finansieres 100 % med 551.51-midler. Dette er ikke nedfelt verken i retningslinjer eller tildelingsbrev, men vil bli klargjort ved utarbeiding av nye retningslinjer.

Ifølge departementet skal bevilgningsrammen bindes opp i tilsagn til konkrete prosjekter i det året bevilgningen er gitt. Fylkeskommunene har ikke adgang til å sette av deler av sin ramme i fond som disponeres for videre tildeling i annet budsjettår. Det skal meldes fra om ubenyttet ramme ved årsskiftet, slik at det kan foretas tilbakeføring av midler til statskassen. Dersom et prosjekt gjennomføres til reduserte kostnader, kan ubrukt tilsagn nyttes til andre prosjekter innenfor samme bevilgningsår. KRD ser behovet for endring i praksis ved interne tilsagn for å

unngå at det foretas utbetalinger av generell karakter.

I brev av 19. juni 2001 til de fylkeskommunene som har overskredet sin ramme for 2000, har departementet bedt om at tilsagn gitt uten rammedekning blir trukket tilbake mot at det gis nye tilsagn av rammen for 2001.

Departementet gir uttrykk for at det som grunnregel er uheldig at tilsagn skal ha varighet utover tre år. Departementet opplyser videre at Nærings- og handelsdepartementet og KRD har ulike regler for hvor lenge et tilsagn gjelder. KRD mener det er uheldig at departementene opererer med ulikt regelverk for økonomihåndtering på tilsvarende virkemidler. Regelverket er derfor planlagt harmonisert fra budsjettåret 2002.

KRD opplyser at fylkeskommunenes anvendte ramme blir kontrollert mot tildelt bevilgningsramme. Når det gjelder oppfølging av fylkeskommunenes forvaltning av rammen i forhold til intensjonen med ordningen, har KRD gjennomført evaluering (case-studie) på blant annet bruken av midlene i forhold til formålet. Slike case-studier vil bli gjennomført jevnlig. Departementet får ikke kopier av tilsagnsbrev fra fylkeskommunene.

Riksrevisjonen bemerker:

Etter Riksrevisjonens vurdering er det flere mangler ved departementets arbeid med utarbeidelse av konkrete mål, oppfølgingskriterier og resultatkrav. Mangel på konkrete mål og kriterier, slik det er forutsatt i bevilgningsreglementet og økonomireglementet, vanskeliggjør en etterprøving av i hvilken grad målsettingen med tilskuddet blir oppnådd. Undersøkelsen viser videre at det er behov for å klargjøre og presisere blant annet hvilke tiltak som kan støttes av ordningen, forhold rundt regional medfinansiering og samfinansiering, varighet av tilsagn og bruk av interntilsagn.

Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om den oppfølging og kontroll som departementet har etablert, er tilfredsstillende for å ivareta det selvstendige ansvaret som departementet har i henhold til økonomireglementet.

Kommunal- og regionaldepartementet har svart:

«*Departementet ser alvorlig på de spørsmål Riksrevisjonen tar opp i forbindelse med midler til tilrettelegging for næringsutvikling kap. 551, post 51, og vil derfor sette i verk følgende tiltak:*

- *Det vil i forbindelse med tildelingsbrevet for 2002 bli stilt strengere krav til tilskuddsforvalterne (fylkeskommunen og Landsdelsutvalget Nord-Norge og Nord-Trøndelag) om dokumentasjon for oppnådde resultater. Fylkeskommunene og Landsdelsutvalget har gjennom sine regionale utviklingsprogrammer redegjort for hvilke*

innsatsområder de ønsker å prioritere når det gjelder bruken av de delegerte midlene for å oppnå best resultat i forhold til målet for støtteordningen. En viktig oppgave for KRD framover vil derfor bli å nedfelle mål og krav til resultatoppnåelse for midler som forvaltes. Kortsiktig vil KRD gjennom tildelingsbrev sette strengere krav til rapportering av resultatoppnåelse.

- *KRD vil gjennom kommende revidering av retningslinjer og tildelingsbrev ta opp forhold vedrørende samfinansiering, regional medfinansiering og støtteformål bli vurdert og presisert.*
- *Kommunal- og regionaldepartementet har satt i gang arbeidet med å lage bedre rutiner for oppfølging og kontroll av støtteordningen.*

Når det gjelder overforbruk av delegert ramme 2000, har som Riksrevisjonen også skriver, departementet allerede tatt opp dette med fylkeskommunene. Det gjelder også i de tilfeller der rammen til fylkeskommunene ikke er benyttet fullt ut. Ubenyttet ramme blir tilbakeført statskassen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil arbeide med å nedfelle mål og resultatkrav for midler som forvaltes, at det i tildelingsbrev og retningslinjer vil bli nærmere presisert hvordan midlene skal anvendes, og at det vil bli stilt strengere krav til dokumentasjon av resultater. Riksrevisjonen forutsetter at departementet også utarbeider oppfølgingskriterier som gjør det mulig å måle i hvilken grad hensikten med tilskuddsordningen oppnås.

Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet arbeider med å bedre rutineene for sin oppfølging og kontroll, og forutsetter at det nå iverksettes rutiner som sikrer at departementet oppfyller de krav som økonomireglementet stiller.

Riksrevisjonen foreslår:

«**Til observasjon**»

Til decharge etter omstendighetene

3 Tilbakevending for flyktninger – kapittel 521 post 72

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av tilskuddsordningen Tilbakevending for flyktninger. Formålet med revisjonen var å vurdere Kommunal- og regionaldepartementets tilsyn med og Utlendingsdirektoratets (UDI) forvaltning av ordningen.

Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for og motivere flyktninger for tilbakevending når forholdene i hjemlandet tilsier det. Ordningen omfatter både individuell støtte på kr 15 000 pr. person og støtte til tilbakevendingsprosjekter. Målsettingen med den individuelle støtten er å gi flyktninger et økonomisk bidrag ved tilbakevending til og reetablering i hjemlandet. Dersom søkeren ikke vender tilbake til hjemlandet eller gjeninnvandrer til Norge, skal støtten betales tilbake etter nærmere fastsatte regler. Det var 1 634 flyktninger som vendte tilbake til hjemlandet i 2000.

Det ble bevilget 72 mill. kroner til tilskuddsordningen for 2000. Totalt ble det regnskapsført ca. 42 mill. kroner, fordelt med ca. 23 mill. kroner til individuell støtte og ca. 19 mill. kroner til prosjektstøtte. I 2000 ble 1 262 flyktninger registrert gjeninnvandret til Norge. De som gjeninnvandret, betalte bare i liten utstrekning tilbake den mottatte individuelle støtten. Totalt utestående pr. 21. februar 2001 er oppgitt å være kr 17 846 850. Reskontroførte krav pr. 31. desember 2000 var imidlertid kun kr 17 820, og kr 174 804 ble betalt tilbake i 2000.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at ordningen med å registrere krav fungerer som forutsatt bare i de tilfeller hvor en person som har bodd i mottak, kommer tilbake til samme mottak, de selv melder fra til UDI, eller UDI på annen måte blir kjent med eller registrerer at personen har gjeninnvandret.

Når det gjelder personer som har oppholds- og bosettingstillatelse og personer som kommer tilbake til andre mottak enn det mottaket de oppholdt seg i før tilbakevending, er det ingen etablerte rutiner for registrering. Personer med oppholds-/bosettingstillatelse har fri innreise. Innreisen blir ikke registrert, og det er ingen andre offentlige myndigheter som har plikt eller rutiner for å melde fra om innreisen.

Etter å ha forelagt saken for UDI ba Riksrevisjonen i brev av 11. juni 2001 Kommunal- og regionaldepartementet om uttalelse til blant annet disse forholdene:

- Tilbakebetaling av individuell støtte etter gjeninnvandring er blant annet avhengig av at gjeninnvandringen blir registrert. Dette er problematisk i forbindelse med gjeninnvandrede som tidligere har vært gitt oppholds- og bosettingstillatelse og som dermed har fri innreise til Norge. Kommunal- og regionaldepartementet la i tildelingsbrevet for 2000 til grunn at Utlendingsdirektoratet har gode rutiner for registrering av eventuell gjeninnvandring til Norge av personer som har fått tilbakevendingsstøtte.
- Når gjeninnvandringen er stor, og krav om tilba-

kebetaling i liten grad kan forventes å bli innfridd, kan det reises spørsmål ved om ordningen fungerer etter forutsetningene.

- Krav om tilbakebetaling ved gjeninnvandring blir ikke reskontrofert før det er konstatert at flykningene har annen inntekt enn stønad fra sosialkontoret. Etter Riksrevisjonens vurdering er det inndrivelsen av kravet som eventuelt stilles i bero, mens beregning og reskontroføring av kravet må foretas i hvert tilfelle av gjeninnvandring hvor tilbakevendingsstøtte er utbetalt.

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 4. juli 2001 blant annet svart at krav om tilbakebetaling av tilbakevendingsstøtte ved gjeninnreise forutsetter at UDI blir kjent med gjeninnreisen slik at krav om tilbakebetaling kan fremmes.

Departementet er klar over at UDI ikke automatisk får opplysninger om alle som kommer tilbake til Norge dersom de ikke vender tilbake til et mottak. For å sikre bedre kontroll har departementet derfor forutsatt at UDI sørger for gode rutiner for å registrere slik gjeninnreise. Det betyr at UDI så langt som råd må utnytte eksisterende ordninger som gjelder melding mellom ulike offentlige instanser. Dersom dette ikke er tilstrekkelig, forutsetter departementet at direktoratet foreslår endringer av regelverket for å gi slik melding. Departementet avventer rapport fra UDI om hva som er gjort på dette punktet i forbindelse med den ordinære virksomhetsrapporteringen.

Departementet uttaler videre at forutsetningen om tilbakebetaling ved gjeninnvandring har en del unntak. De fleste av de gjeninnvandrede har i løpet av 2001 fått avslag på søknad om videre opphold i Norge. En del har reist hjem for annen gang, frivillig eller ufrivillig, og flere vil sannsynligvis bli sendt hjem i løpet av inneværende år. Staten kan derfor ikke forvente at alle som kommer tilbake til Norge, betaler tilbake støttebeløpet, helt eller delvis.

Kommunal- og regionaldepartementet har nylig gitt en forskningsstiftelse i oppdrag å evaluere tilbakevendingsprogrammet, blant annet om ordningen med individuell tilbakevendingsstøtte er hensiktsmessig utformet med tanke på målet om å legge til rette for varig tilbakevendning. Evalueringen skal foreligge innen 1. september 2002 og kan gi grunnlag for endringer i ordningen.

Departementet opplyser at UDI har lagt om sine rutiner slik at alle krav om tilbakebetaling av støtte blir beregnet og ført i et forsystem som UDI har utviklet.

Riksrevisjonen bemerker:

Etter Riksrevisjonens vurdering er ikke UDIs administrering og gjennomføring av tilskuddsordningen i samsvar med departementets forutsetning om at UDI skal ha tilstrekkelige rutiner for registrering av eventuell gjeninnvandring. Det er dessuten uklart

hvilke eksisterende ordninger for melding mellom offentlige instanser departementet forutsetter at UDI kan legge til grunn for registrering av gjeninnvandring.

Kommunal- og regionaldepartementet har svart:

«Registrering av gjeninnreiser for personer som har oppholds- eller bosettingstillatelse kan ha vært noe mangelfull. Eksisterende rutiner gjør at Utlendingsdirektoratet ikke automatisk blir kjent med alle tilfeller av gjeninnreise av personer som har mottatt tilbakevendingsstøtte.»

Direktoratet tok i mai 2001 initiativ til å kjøre data om personer som har mottatt tilbakevendingsstøtte fra Flyktningregisteret sammen med data fra Det sentrale folkeregisteret (DSF). Man har støtt på tekniske problemer, men regner med at de kan løses og at resultatene vil forligge snarlig. Direktoratet planlegger heretter å foreta slike sammenlikninger rutinemessig. Eventuelle gjeninnreiste personer som ikke er innmeldt i DSF, blir ikke fanget opp, men det antas å gjelde svært få. Forutsetningen om tilbakebetaling ved gjeninnreise har en del unntak. Departementet vil vurdere om det er kostnadsmessig forsvarlig å innføre flere kontrollordninger.

En forskningsstiftelse har fått i oppdrag å evaluere tilbakevendingsprogrammet, bl.a. om ordningen med individuell tilbakevendingsstøtte er hensiktsmessig utformet med tanke på målet om å legge til rette for varig tilbakevendning. Evalueringen skal foreligge innen 1. september 2002. Departementet vil bruke evalueringen til å vurdere hele ordningen.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Utlendingsdirektoratet er i ferd med å utvikle rutiner for bedre registrering av gjeninnvandring. Riksrevisjonen har videre merket seg at en forskningsstiftelse har fått i oppdrag å evaluere om ordningen med individuell tilbakevendingsstøtte er hensiktsmessig utformet.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

4 Utlendingsdirektoratets regnskap for 2000

I forbindelse med revisjonen av Utlendingsdirektoratets (UDI) årsregnskap for 2000 ble det avdekket en del forhold som ikke var tilfredsstillende. Flere av manglene ble også påpekt overfor UDI ved revisjonen av regnskapet for 1999. I brev av 22. juni 2001 ble blant annet følgende forhold tatt opp med UDI:

- Avstemming av internregnskapet mot eksternregnskapet var ikke utført. Det forelå heller ikke avstemming av reskontro mot hovedbok eller utskrift av reskontroen. Det var ikke foretatt spesi-

- fikasjon av åpne poster eller utskrift av aldersfordelt saldoliste. Eldre poster var ikke kommentert.
- Omposterings ble foretatt etter at UDIs opprinnelige regnskap for 2000 var avsluttet. Dette skyldtes blant annet manglende overføringer fra lønnsystemet til hovedbok.
 - Det er uoverensstemmelser mellom innberettede beløp i «Årsoppgave for arbeidsgiveravgift – Følgeskriv til lønns- og trekkoppgaver» og hva som i det tilhørende kontrollskjemaet er oppgitt som bokført i regnskapet.
 - Bilagsgjennomgåelsen viste mangler i forbindelse med dokumentasjon, forklaringer og angivelse av hva utgiftene gjaldt.
 - Det var mangler ved internkontrollen i økonomisystemet Formula, herunder at regnskapsfører hadde systemtilgang både til UDIs nettverk og økonomisystemet, svakheter ved logging og oppfølging av logger, ingen rutine for behandling av passord, og manglende funksjonsdeling i forbindelse med tildeling av tilgangsrettigheter.

UDI svarte i brev av 11. juli 2001 at virksomheten har valgt å prioritere arbeidet med økonomisystemet Formula, inkludert utbetaling av lønn, for å få dette til å fungere korrekt og i samsvar med regelverket, samt utarbeide rutiner og avstemminger i henhold til kontantregnskapet. Utarbeidelse av nye rutiner og beskrivelser av disse har vært tidkrevende og krevd mer ressurser enn ventet. Samtidig har det vært nødvendig å bygge opp kompetanse i økonomisystemet både på regnskapskontoret og i organisasjonen for øvrig. Arbeidet har dessuten i stor grad vært vanskeliggjort av systemfeil og tekniske vanskeligheter, spesielt i forbindelse med overføring av lønnsdata fra Forvaltningstjenesten til økonomisystemet. Manglende avstemminger og spesifikasjoner var planlagt ferdigstilt i løpet av 2001, og en del av disse avstemmingene er nå oversendt Riksrevisjonen. Årsaken til at manglende overføringer fra lønnsystemet til hovedbok ikke ble oppdaget tidligere, er manglende rutiner for løpende avstemming av hovedbok mot lønn. Kontroll av bilag med hensyn til dokumentasjon og forklaringer vil bli innskjerpet. I forbindelse med økonomisystemet Formula har UDI startet opp arbeidet med å lage en oversikt over hvilke rutiner/tiltak som må implementeres for å følge opp Riksrevisjonens bemerkninger. Riksrevisjonen har ikke mottatt denne oversikten.

I forbindelse med de avdekkede manglene i UDIs årsregnskap ba Riksrevisjonen i brev av 22. juni 2001 Kommunal- og regionaldepartementet redegjøre for de kontrollordningene departementet har etablert i henhold til Økonomireglementet i staten.

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 19. juli 2001 svart at det ser alvorlig på de kritikkverdige forholdene som Riksrevisjonen har påpekt vedrørende UDIs regnskap for 2000. Departementet

vil følge opp at manglene blir utbedret så raskt som mulig. Departementets kontroll med UDIs regnskapsførsel og rapportering foretas ved en gjennomgang av de kvartalsvise regnskapsrapportene fra UDI, og det avholdes møter der aktuelle saker i forbindelse med regnskapsførsel og rutiner tas opp. Departementet vil følge opp at UDI utvikler og etablerer en intern kontroll som sikrer korrekt regnskapsføring og pålitelig regnskapsrapportering. For øvrig henviser departementet til den pågående gjennomgangen av direktoratet som utføres av et konsulentfirma, der blant annet økonomistyring og intern kontroll skal gjennomgås.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen bemerker at Utlendingsdirektoratet ikke har etablert nødvendige rutiner i løpet av regnskapsåret 2000, og at det er vesentlige mangler i forbindelse med avstemminger og spesifikasjoner. Dette indikerer en betydelig svikt i den interne kontrollen og medfører en sterk grad av usikkerhet ved vurderingen av regnskapet. Riksrevisjonen anser disse forholdene som så alvorlige at Utlendingsdirektoratets regnskap for 2000 ikke kan godkjennes på bakgrunn av kvaliteten på regnskap og internkontroll og den dokumentasjonen som er framlagt.

Kommunal- og regionaldepartementet har svart:

«Kommunal- og regionaldepartementet ser alvorlig på de kritikkverdige forhold som Riksrevisjonen har påpekt vedrørende Utlendingsdirektoratets regnskap for 2000. Departementet vil påse at manglene blir utbedret så raskt som mulig. Dette innebærer at direktoratet må utvikle og etablere en intern kontroll som sikrer korrekt regnskapsføring og pålitelig regnskapsrapportering. Departementet vil vurdere om det har behov for å innhente ekstern hjelp til å kontrollere at en slik intern kontroll kommer på plass i direktoratet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne Utlendingsdirektoratets regnskap for 2000. Departementet har ikke dokumentert at det har fulgt opp at gjeldende krav til Utlendingsdirektoratets regnskapssystem er ivaretatt i henhold til økonomireglementet for staten, og heller ikke at departementet selv har foretatt kontroll med virksomhetens regnskapsførsel og rapportering. Riksrevisjonen finner dette kritikkverdig. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil påse at Utlendingsdirektoratet utvikler en intern kontroll som sikrer korrekt regnskapsføring og pålitelig regnskapsrapportering.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

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 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Kulturdepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 27. september 2001)

Til observasjon

1 Sikring og oppbevaring av kunst i Nasjonalgalleriet

Riksrevisjonen gjennomførte i oktober 2000 en beholdningskontroll av registrerte kunstverk i Nasjonalgalleriet. Formålet med undersøkelsen var blant annet å konstatere at kunstverkene eksisterer og er i Nasjonalgalleriets besittelse. Kontrollen omfattet 76 tilfeldig utvalgte kunstverk, hvorav 11 oppbevares i Maleri- og skulpturavdelingen og 65 i Kobberstikk- og håndtegningsamlingen.

De 11 kunstverkene i Maleri- og skulpturavdelingen ble straks påvist. Ni av de 65 utvalgte kunstverkene i Kobberstikk- og håndtegningsamlingen kunne derimot ikke framvises ved beholdningskontrollen. Denne samlingen består av ca. 43 000 kunstverk og inneholder blant annet grafiske blad, tegninger, plansjeverk og reproduksjonsgrafiske arbeider. Samlingen er plassert i magasiner og lånes ut til publikum på forespørsel.

Nasjonalgalleriet har etter kontrollen arbeidet med å finne de manglende kunstverkene. I brev av 5. januar 2001 opplyste Nasjonalgalleriet at fem av kunstverkene var funnet, og at ett er overført til biblioteksmagasinet. Tre kunstverk manglet fremdeles, derav ett som også manglet ved den siste interne gjennomgangen av samlingen i 1969/1970. Nasjonalgalleriet opplyste samtidig at de skulle påbegynne elektronisk registrering av Kobberstikk- og håndtegningsamlingen i magasinet i februar 2001, og at de i denne forbindelse håpet å finne de resterende kunstverkene.

Saken ble oversendt Kulturdepartementet til uttalelse ved brev av 7. mai 2001. Departementet uttalte i svar av 31. mai 2001 at de har hatt løpende kontakt med Nasjonalgalleriet i tiden etter Riksrevisjonens kontroll. Videre opplyste departementet at kulturministeren i Stortingets spørretime den 14. mars 2001 ga uttrykk for forståelse for at det er en meget tids- og arbeidskrevende oppgave å finne fram de resterende verkene tatt i betraktning de trange magasinene og begrensede ressursene ved Nasjonalgalleriet. Statsråden understreket samtidig at re-

gistrering av verker ved kunstinstitusjonene må forbedres og gis høyere prioritet i nærmeste framtid.

Departementet legger til grunn at det arbeidet Nasjonalgalleriet nå har satt i gang, vil sikre en fullgod registrering av verkene. I brevet uttaler departementet at det var to kunstverk som gjensto å finne per 5. januar 2001, og at disse fortsatt ikke er funnet per 14. mai 2001. Den komplette registreringen av samlingen forutsettes for øvrig avsluttet innen 1. februar 2002.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at Nasjonalgalleriet ikke har hatt den nødvendige oversikt over beholdningene i Kobberstikk- og håndtegningsamlingen. Riksrevisjonen vil understreke at kontrollen omfattet kun 65 av i alt 43 000 verk i samlingen, og tre av disse har det ikke vært mulig å finne. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Kulturdepartementet har tilført Nasjonalgalleriet midler som er øremerket en gjennomgang av Kobberstikk- og håndtegningsamlingen.

Kulturdepartementet har svart:

«Kulturdepartementet viser til tidligere korrespondanse i saken. Av departementets redegjørelse av 31. mai 2001 fremgår det at Nasjonalgalleriet primo februar 2001 engasjerte to prosjektmedarbeidere med oppgave å registrere hele Kobberstikk- og håndtegningsamlingen på over 43 000 eldre og nyere verk, med systematisk registrering av plasseringen i magasin. Som opplyst i brevet av 31. mai 2001 legger Kulturdepartementet til grunn at det arbeidet som nå pågår – og som er forutsatt å være slutført innen 1. februar 2002 – vil gi de beste resultater når det gjelder å sikre en fullgod registrering. Kulturdepartementet har hatt løpende kontakt med Nasjonalgalleriet om saken. Pr. 20. september 2001 opplyser Nasjonalgalleriet å ha registrert nærmere 40 000 kunstverk.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Nasjonalgalleriet har igangsatt arbeide med registrering av hele Kobberstikk- og håndtegningsamlingen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at det gjennomføres en tilfredsstillende registrering av hele

samlingen, og at registreringen fullføres innen den fastsatte frist.

Riksrevisjonen foreslår:**«Til observasjon»****Til decharge etter omstendighetene****2 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattest ved anskaffelser hos Kulturdepartementet med underliggende virksomheter**

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse om praktiseringen av kravet om å utarbeide av anskaffelses-/anbudsprotokoll og innhente skatteattest ved kjøp av varer og tjenester ved Kulturdepartementet med underliggende virksomheter. Foruten departementet har følgende underliggende virksomheter vært med i undersøkelsen: Arkeologisk museum, Museet for samtidskunst, Nasjonalbiblioteket, Norsk filminstitutt, Nasjonalgalleriet, Norsk lokalhistorisk institutt, Riksarkivet ved Statsarkivet i Hamar, Rikskonsertene, Riksutstillingene, Statens bibliotektilsyn og Statens filmtilsyn. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2000 og omfattet bokførte anskaffelser over kr 150 000 i annet halvår 1999 og første halvår 2000.

Ifølge bestemmelsene i Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet mv. (REFSA) skal opplysninger om kjøp av varer og tjenester registreres i en protokoll. Formålet med kravet om protokollføring er å dokumentere at anskaffelsesregelverket er fulgt og intensjonene med regelverket er oppfylt. Protokollen er dessuten et middel til intern kontroll for virksomheten, og den vil kunne være til hjelp ved senere anskaffelser. Krav om skatteattest er gitt i Rundskriv av 28. juli 1995 fra det daværende Nærings- og energidepartementet. Manglende oppgjør av forpliktelser på skatte- og avgiftsområdet kan virke konkurransevridende og gi useriøse aktører fordeler.

Undersøkelsen viste at av de tolv kontrollerte virksomhetene var det kun departementet og Rikskonsertene som hadde ført protokoll. De ti resterende virksomhetene hadde ikke protokollført kjøpene som ble kontrollert. Departementets protokoll var ikke undertegnet. Kjøpene som ble kontrollert hos Rikskonsertene, var foretatt i desember 1999 og februar 2000, mens protokollen i begge tilfellene var datert og signert i november 2000. Protokollen for kjøpet som var foretatt i februar 2000, inneholdt ikke tilfredsstillende begrunnelse for valg av anskaffelsesmåte. Kontrollen av skatteattester viste at virksomhetene med ett unntak ikke hadde innhentet skatteattest der dette var et krav. Unntaket gjaldt Nasjonalgalleriet som hadde innhentet tilfredsstillende skatteattester i forbindelse med ett av sine kjøp.

Resultatene av undersøkelsen ble forelagt Kulturdepartementet i brev av 9. april 2001.

I brev av 7. mai 2001 opplyser departementet at de har forelagt Riksrevisjonens brev for alle berørte virksomheter, og at virksomhetene har redegjort for manglene som er avdekket. Rikskonsertene opplyser at sen protokollføring skyldes at de i den aktuelle perioden etablerte og satte i verk ny rutine for større anskaffelser. Videre sier departementet at manglende undertegning av protokollen skyldes en ren inkurie i de aktuelle sakene som ble kontrollert. Kulturdepartementet erkjenner at regelverket for anskaffelser og innhenting av skatteattest ikke ble fulgt opp på en tilfredsstillende måte i 2000 og viser samtidig til virksomhetenes redegjørelser der det framkommer at de har iverksatt nødvendige tiltak, og at regelverket nå følges bedre opp. Departementet ser behovet for ytterligere veiledning og informasjon overfor virksomhetene og har derfor avholdt et regnskapsforum hvor anskaffelsesregelverket var et tema, og vil i eget brev til virksomhetene innskjerpe at regelverket for anskaffelser og innhenting av skatteattest må følges.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonens undersøkelse av bruken av protokoll og skatteattest ved anskaffelser hos Kulturdepartementet med underliggende virksomheter avdekket svakheter og mangler hos alle virksomhetene som ble kontrollert. Det synes som om virksomhetene ikke har etablert betryggende rutiner for å ivareta bestemmelsene på området.

Kulturdepartementet har svart:

«Kulturdepartementet viser til den redegjørelsen som ble gitt Riksrevisjonen 7. mai 2001, etter at departementet hadde bedt samtlige underliggende virksomheter om en nærmere forklaring. Opplysninger og forklaringer fra virksomhetene viste at regelverket for anskaffelser og innhenting av skatteattest ikke var blitt fulgt opp på tilfredsstillende måte. Det fremkom i forklaringene fra virksomhetene at nødvendige tiltak og rutiner var iverksatt etter Riksrevisjonens kontroll, og at regelverk for bruk av anskaffelses-/anbudsprotokoller og skattelister heretter vil bli fulgt.»

Kulturdepartementet satte ny lov om offentlige anskaffelser på dagsorden under et seminar for økonomiarbeidere tilknyttet departementets underliggende organer 10. mai 2001. Departementet fulgte videre opp ved 31. mai 2001 å sende brev til samtlige virksomheter der det ble innskjerpet at regelverk og bestemmelser vedrørende kjøp av varer og tjenester må følges – og at virksomhetene må iverksette rutiner for å sikre dette. Kulturdepartementet legger stor vekt på at virksomhetene etterfølger regelverket og vil i tiden fremover foreta nødvendige kontrolltiltak.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har innskjerpet overfor samtlige virksomheter at regelverk og bestemmelser vedrørende kjøp av varer og tjenester må følges, og at departementet i tiden framover vil gjennomføre nødvendige kontrolltiltak for å påse at regelverket følges.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

3 Norsk kulturråd – forskuddsutbetaling

Med bakgrunn i at Norsk kulturråd skulle overta nye oppgaver, ble rådet for 2000 gitt en bevilgningsøkning på 2,5 mill. kroner. Av bevilgningsøkningen skulle kr 750 000 gå til tilrettelegging og innredning av nye kontorlokaler.

I forbindelse med revisjonen av Norsk kulturråds årsregnskap for 2000 ble det avdekket at Norsk kulturråd den 22. desember 2000 utbetalte et forskudd på kr 1 450 000 til Stiftelsen Militærhospitalet for tilrettelegging og innredning av nye kontorlokaler. På utbetalingstidspunktet hadde det kun påløpt utgifter på kr 87 298.

Riksrevisjonen tok opp forholdet med Kulturdepartementet i brev av 19. juni 2001. Det ble stilt spørsmål om Norsk kulturråds forskuddsutbetaling

var i samsvar med bevilgningsreglementet § 14, kontantprinsippet, og § 4, fullstendighetsprinsippet. Kontantprinsippet forstås blant annet slik at det normalt ikke er anledning til å betale i slutten av en termin for leveranse i nest termin.

Kulturdepartementet uttaler i brev av 6. juli 2001 at Norsk kulturråd ved sin forskuddsbetaling på kr 1 450 000 til Stiftelsen Militærhospitalet den 22. desember 2000 har betalt for tjenester som på det tidspunktet ennå ikke var levert. Det er departementets vurdering at dette ikke kan sies å være i samsvar med bevilgningsreglementets bestemmelser.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at Norsk kulturråd har utbetalt kr 1 450 000 til Stiftelsen Militærhospitalet i strid med bevilgningsreglementet.

Kulturdepartementet har svart:

«Norsk kulturråd fortok 22. desember 2000 en forskuddsbetaling på kr 1 450 000 til Stiftelsen Militærhospitalet for tjenester som på det tidspunkt ikke var levert. Kulturdepartementet viser til redegjørelse datert 6. juli 2001 til Riksrevisjonen, der departementet vurderte Kulturrådets disposisjon å være i strid med Bevilgningsreglementets bestemmelser.

Departementet har innskjerpet overfor Norsk kulturråd at det er et absolutt krav at bestemmelsene i Bevilgningsreglementet må overholdes.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Kulturdepartementet finner Kulturrådets disposisjon å være i strid med bevilgningsreglementet, og at departementet har innskjerpet overfor Norsk kulturråd at bestemmelsene i bevilgningsreglementet må overholdes.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

4 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

5 Forvaltning av tilskudd til produksjon av norske spillefilmer

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av forvaltningen av tilskudd til produksjon av norske spillefilmer. Undersøkelsen er foretatt ved Norsk filminstitutt (NFI) og Audiovisuelt produksjonsfond som er forvaltere av tilskuddsmidlene.

Målet med undersøkelsen var å vurdere om det er svakheter eller feil i saksbehandlingen og tildelingen av tilskudd til produksjon av norske spillefilmer. Undersøkelsen omfattet alle spillefilmer som hadde premiere i perioden januar 1999 til august 2000, og som mottok støtte fra NFI eller Audiovisuelt produksjonsfond, i alt 22 filmer.

Produsenter av norske filmer har mulighet til å søke produksjonsstøtte og billettstøtte. Produksjonsstøtte fastsettes med grunnlag i filmens budsjett, mens maksimal billettstøtte fastsettes med grunnlag i filmens godkjente egenfinansiering. Produsenten får utbetalt billettstøtte med grunnlag i filmens billettinntekter inntil den fastsatte maksimalgrensen er nådd.

Undersøkelsen viste at regelverket for billettstøtte åpner for at filmer med stor publikumstilstrømning vil kunne motta billettstøtte som utgjør mer enn filmens godkjente egenfinansiering. Sammen med utbetalt produksjonsstøtte er det dermed mulig for en film å motta mer i støtte enn det filmen faktisk koster å produsere. I tillegg vil produsenten få en ikke ubetydelig andel av billettinntektene.

For tre av filmene mente Riksrevisjonen at undersøkelsen viste feil eller mangler i saksbehandlingen som har eller kan ha medført høyere støtte enn det regelverket tilsier:

- For filmen «Gurin med reverompa» hadde NFI godkjent en økning i egenfinansieringen, og dermed en høyere grense for maksimal billettstøtte, uten at det forelå tilstrekkelig dokumentasjon. Undersøkelsen viste også at filmen hadde en kostnadsoverskridelse på ca. 11 mill. kroner utover godkjent budsjett på 32 mill. kroner, noe som kan tyde på at NFIs økonomiske oppfølging av filmen ikke hadde vært tilstrekkelig i forhold til regelverket.
- For filmen «S.O.S» var bidraget fra den italienske samprodusenten medregnet i grunnlaget ved beregning av billettstøtten. Retningslinjene kunne forstås slik at billettstøtten skal beregnes på grunnlag av den norske andelen i produksjonen.
- For filmen «Bare skyer beveger stjernene» var enkelte utgiftsposter oppført to ganger i filmens budsjett og hadde dermed gitt grunnlag for høyere beregning av produksjonsstøtte.

Undersøkelsen ble forelagt Kulturdepartementet i brev av 28. mai 2001.

Kulturdepartementet har i brev av 25. juni 2001 til Riksrevisjonen uttalt at det er oppmerksom på at gjeldende regelverk åpner for at samlet produksjonsstøtte og billettstøtte vil kunne overstige produksjonens faktiske kostnader. Ifølge departementet er dette uheldig og en uønsket virkning av regelverket.

Departementet er enig i at NFI ikke har kunnet sannsynliggjøre at det forelå tilfredsstillende dokumentasjon for egenfinansieringen ved endelig utvidelse av egenkapitalen for filmen «Gurin med reverompa», og at det således kan synes som om vedtaket om utvidelse av egenkapitalen er fattet på sviktende grunnlag. Departementet er videre enig i at oppfølgingen av budsjettoverskridelsen har vært mangelfull og vil overfor tilskuddsforvalteren innskjerpe betydningen av tilfredsstillende dokumentasjon for overskridelser.

Departementet bemerker at regelverket ikke er entydig, og gir rom for tolkning når det gjelder godkjenning av egenfinansiering til samproduksjoner. For filmen «S.O.S» opplyser departementet at NFI og Audiovisuelt produksjonsfond i fellesskap kom fram til at det var riktig å godkjenne den utenlandske samprodusentens bidrag som den norske produsentens egenfinansiering. Departementet viser til at retningslinjene for billettstøtte åpner for at kontantinn-sats og kreditter fra utenlandske samprodusenter kan godkjennes som produsentens egenfinansiering, såframt denne innsatsen ikke er godkjent som nasjonal i henhold til nasjonale og internasjonale støtteordninger.

Når det gjelder filmen «Bare skyer beveger stjernene», er departementet enig i at saksbehandlingen var mangelfull ved at feil i budsjettet ikke ble avdekket. Departementet opplyser at dette imidlertid ikke har medført for mye utbetalt i produksjonsstøtte da det senere ble utarbeidet et nytt og større budsjett hvor feilen var korrigert.

Kulturdepartementet opplyser at de nå er i ferd med å gjennomføre en omfattende omlegging av politikken på filmområdet. Dette omfatter en organisatorisk endring av forvaltningen av tilskudd til filmproduksjon ved opprettingen av et forvaltningsorgan fra 1. juli 2001, Norsk filmfond, som har ansvar for samtlige tilskudd til filmproduksjon. Departementet opplyser videre at de har utarbeidet et utkast til nytt regelverk for samtlige tilskudd til produksjon av film med formål å redusere den offentlige støttens andel av den enkelte filmproduksjon. I det nye regelverket er det foreslått endringer i billettstøtteordningen som effektivt vil hindre at en film kan motta støtte som overstiger filmens kostnader.

Kulturdepartementet har følgende kommentar:

«Kulturdepartementet slutter seg i hovedsak til den saksfremstilling som Riksrevisjonen har gitt. Riksrevisjonen påpeker feil i saksbehandlingen for 3

av 22 filmer. Kulturdepartementet vil likevel presisere at det i disse tilfellene, utfra Riksrevisjonens undersøkelse og Norsk filminstitutts opplysninger, ikke har grunnlag for å konstatere at det er utbetalt høyere støtte enn det regelverket tilsier.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Hans Conrad Hansen

Landbruksdepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 1. oktober 2001)

Til decharge etter omstendighetene

1 Regnskapene for 2000 i Statens Kornforretning og Statens landbruksforvaltning

Riksrevisjonen har i en rekke brev tatt opp flere forhold relatert til regnskapene for Statens Kornforretning (SKF) og Statens landbruksforvaltning (SLF). De viktigste forholdene er beskrevet nedenfor.

1.1 Avslutning av Statens Kornforretning

I St.prp. nr. 61 (1999–2000) ble det lagt fram forslag til en regnskapsmessig avslutning av SKF med følgende begrunnelse:

«Stortinget har vedtatt at Statens Kornforretning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt og deler av Landbruksbanken skal samordnes, jf. Innst. S. nr. 89 (1998–99). Det er lagt opp til at den nye virksomheten blir et ordinært statlig forvaltningsorgan underlagt departementet. Som ledd i samordningen ble budsjetteringen av Statens Kornforretning lagt om f.o.m. 1.1.2000, jf. St.prp. nr. 1 (1999–2000). Den regnskapsmessige avslutningen av Statens Kornforretning som forretningsvirksomhet pr. 31.12.99 medfører at eiendeler og gjeld i Statens Kornforretning pr. 31.12.99 overføres til staten. Eiendeler og gjeld i Statens Kornforretning som gjelder markedsordningen for korn overføres Kornfondet, mens øvrige poster gjøres opp mot kapitalbalansen i statsregnskapet.

På bakgrunn av revisorbekreftet sluttbalanse for Statens Kornforretning pr. 31.12.99 foreslår Regjeringen følgende bevilgninger på (nytt) kapittel 1163/4163 Avslutning av Statens Kornforretning: kap. 1163 post 90 Overføring av gjeld bevilges med 122 mill. kroner, kap. 4163 post 90 Overføring av eiendeler bevilges med 122 mill. kroner.

I tillegg vises det til forslag til vedtak om overføring av eiendeler og gjeld til Kornfondet.»

Forslaget til bevilgninger ble vedtatt i Stortinget den 16. juni 2000, jf. Innst. S. nr. 220 (1999–2000).

Med henvisning til nevnte bevilgninger ba Riksrevisjonen i brev av 4. mai 2001 Landbruksdeparte-

mentet redegjøre for hvilke eiendeler og gjeldsposter bevilgningene på kap. 1163/4163 var ment å skulle dekke, samt hvilken revisorbekreftet sluttbalanse det er vist til. Landbruksdepartementet har i brev av 1. juni og 6. juli 2001 til Riksrevisjonen svart at bevilgningene skulle dekke alt i balansen til SKF pr. 31. desember 1999, med unntak av Kornfondet som ble skilt ut fra 1. januar 2000. Revisorbekreftelsen det er henvist til, er en revisjonsberetning fra controllerstaben i SKF.

I statsregnskapet for 2000 har SLF på de ovennevnte kapitler og poster bokført to like beløp, kr 124 819 455 både til utgift og til inntekt. Som bilag til disse utgifts- og inntektsføringene foreligger en udatert oppstilling av diverse balanseposter i SKF.

Departementet har i brevet av 6. juli 2001 forklart at posteringene er foretatt av SLF etter samråd med departementet, og at beløpene som er ført er i samsvar med det som ble forutsatt i statsbudsjettet. Årsaken til differansen mellom budsjetterte og regnskapsførte beløp er ikke forklart.

Landbruksdepartementet har videre forklart at bevilgningene skulle dekke balansen i SKF pr. 31. desember 1999. Departementet uttaler imidlertid at SKFs oppfølging av bevilgningene på kapitlene 1163 og 4163 ikke synes å ha vært i samsvar med forutsetningene som lå til grunn for bevilgningsvedtakene. Etter samråd med Finansdepartementet har Landbruksdepartementet i ettertid kommet til at avslutning av SKF uten bruk av bevilgninger ville vært den beste løsningen.

1.2 Manglende avstemming og spesifikasjoner av eiendeler og gjeld

I kapittel 6 i de funksjonelle kravene til økonomiforvaltningen i staten er det satt krav om at virksomhetene ved årets slutt skal foreta avstemming/spesifiseringer av regnskapsførte tall som benyttes ved rapportering til sentralt statsregnskap. Disse avstemmingene skal være utført før rapportering til Finansdepartementet, og dokumentasjon på de utførte avstemmingene skal oppbevares som regnskapsbilag.

Regnskapene for SKF og SLF er rapportert til Finansdepartementet og postert i statsregnskapet uten at avstemmingen av alle balansepostene er utført og dokumentert. Riksrevisjonen har derfor i brev av 15. mai 2001 til Landbruksdepartementet bedt om at departementet framskaffer bekreftede avstemminger og spesifikasjoner av eiendeler og gjeld i SKF pr. 31. desember 1999, 1. januar og 30. juni 2000 og i SLF pr. 1. juli og 31. desember 2000.

Landbruksdepartementet har i brev av 6. juli 2001 til Riksrevisjonen sendt en oversikt over eiendeler og gjeld i SKF og SLF for de aktuelle periodene. Departementet har i brevet henvist til at SLF har bekreftet/signert spesifikasjonene i henhold til gjeldende krav, og at dokumentasjonen finnes i regnskapsarkivet i SLF.

Ved en gjennomgåelse av det avstemmingsmaterialet som foreligger, finner Riksrevisjonen at det er flere vesentlige differanser og/eller feil.

Når det gjelder SKF, viser avstemmingslistene en inngående balanse pr. 1. januar 2000 på kr 103 714 461,13, mens det i SKFs kasserapport er bokført en inngående balanse på kr 107 562 204,75. Differansen, kr 3 847 743,62, utgjør Kornfondets mellomværende med statskassen. Det kan derfor se ut til at fondet ikke ble skilt ut av regnskapene for SKF fra 1. januar 2000, slik departementet opplyser i brevene av 1. juni og 6. juli 2001 til Riksrevisjonen. Videre viser avstemmingslistene en utgående balanse pr. 30. juni 2000 på kr 0, mens det i regnskapet for SLF går fram at det er flere store balanseposter som ble overført fra SKF til SLF pr. 1. juli 2000. Det foreligger etter det Riksrevisjonen kan se, ingen dokumenterte avstemminger av sluttbalansen i SKF.

Når det gjelder SLF, er avstemmingene pr. 1. juli og 31. desember 2000 utført på et ufullstendig grunnlag. Hovedsakelig fordi SLFs mellomværende med diverse fond pr. 31. desember 2000, kr 268 758 601,55, feilaktig er ført i kasserapportens del A (utgifter og inntekter) og dermed ikke kommer med i avstemmingslistene.

1.3 Feil i kasserapportene

Riksrevisjonen har i brev av 20. juni 2001 til SLF påpekt at det pr. 31. desember 2000 feilaktig er ført kr 216 445 039,55 på konto 810000 (Fond under Finansdepartementets forvaltning) i kasserapportens del A. I kasserapporten for SKF er det tilsvarende feilført kr 52 313 562,00. Videre har SLF i kasserapportens del B (mellomregnskapet) ført kr 205 920,68 til kredit i stedet for debet.

SLF har i brev av 3. juli 2001 til Riksrevisjonen forklart at transaksjonene til konto 810000 gjelder ut- og innbetalinger til/fra fond som SLF har regnskapsføreransvar for. Disse transaksjonene blir derfor gjeld-/kravposter som ikke skal føres på kasserapportens del A. Av svaret går det fram at SLF like-

vel, etter samråd med Landbruksdepartementet, førte beløpene i kasserapportens del A. Landbruksdepartementet har i brev av 6. juli 2001 til Riksrevisjonen ikke hatt andre kommentarer til dette enn at utgående balanse pr. 31. desember 2000 «er feil og må justeres». Når det gjelder feilføringen av kr 205 920,68 til kredit i stedet for debet, har SLF forklart at dette har ført til at konto 810000 er debittert med kr 411 841,36 for mye. SLF vil rette opp forholdet og ta kontakt med Finansdepartementet med det første. Landbruksdepartementet har i sitt brev av 6. juli 2001 til Riksrevisjonen ikke hatt kommentarer til dette ut over det at «SLF vil rette opp forholdet.»

Feilføringene i kasserapportene gjør at SLF pr. 31. desember 2000 har avlagt regnskap som viser et mellomværende med statskassen som kan være ca. 268 mill. kroner for lite. Det eksakte beløpet er usikkert, fordi konto 810000 ikke er tatt med på avstemmingslistene, jf. pkt. 1.2 ovenfor. Riksrevisjonen har i brev av 26. juni 2001 til Landbruksdepartementet bedt om at departementet uttaler seg til om regnskapene i SLF er tilfredsstillende avlagt ut fra forutsetningene i St.prp. nr. 61 (1999–2000), tildelingsbrev og gitte bestemmelser om budsjettering og regnskapsføring i staten.

Landbruksdepartementet har i brevet av 6. juli 2001 til Riksrevisjonen uttalt at regnskapene ikke kan sies å være tilfredsstillende avlagt. Departementet vil følge opp økonomiforvaltningen i SLF særskilt i tiden framover. Oppfølgingspunktene vil bli innarbeidet i styringsdialogen, i tillegg til særskilt oppfølging av balanseposter og regnskapsføring av fond. Departementet vil for øvrig samarbeide om konkret oppfølging av enkeltområder innenfor regnskapsføringen.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen finner det fortsatt uklart hva de foreslåtte bevilgningene på kapittel 1163/4163 skulle dekke. Når Landbruksdepartementet i ettertid, etter samråd med Finansdepartementet, har kommet til at den regnskapsmessige avslutningen av SKF uten bruk av bevilgninger ville ha vært den beste løsningen, kan det reises spørsmål ved om saken var tilfredsstillende utredet før bevilgningsforslaget ble lagt fram for Stortinget. Riksrevisjonen vil for øvrig peke på at den revisorbekreftede sluttbalansen det er henvist til i saksframlegget for Stortinget, har vist seg å være en beretning fra controllerstaben i SKF og dermed ingen revisorbekreftelse.

Riksrevisjonen vil videre bemerke at regnskapene i SLF og SKF er avlagt med store beløpsmessige feil. Det er ikke framlagt tilfredsstillende avstemminger og spesifikasjoner av eiendeler og gjeld. Den framlagte dokumentasjonen gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å godkjenne regnskapene for 2000.

Landbruksepartementet har blant annet svart:

«Riksrevisjonen har reist spørsmål vedrørende regnskapene for 2000 i Statens Kornforretning og Statens landbruksforvaltning. Spørsmålene er relatert til den regnskapsmessige avslutningen av SKF som forretningsvirksomhet, manglende avstemninger og spesifikasjoner av eiendeler og gjeld i regnskapene samt feil i kasserapportene.

[---] Landbruksdepartementet mener at [...] framgangsmåten for å avvikle SKF som forretningsvirksomhet prinsipielt sett kan forsvares. På bakgrunn av at SKF ved årsskiftet 1999/2000 hadde eiendeler som oversteg samlet gjeld, ville en avvikling uten bruk av bevilgninger også vært en forsvarlig framgangsmåte. En slik løsning ville krevd mindre oppfølging fra SKFs side. I ettertid har departementet derfor kommet til at en løsning uten bruk av bevilgninger ville vært den beste løsningen.

Landbruksdepartementet tar derfor til etterretning at Riksrevisjonen har reist spørsmål ved om saken var tilfredsstillende utredet før bevilgningsforslaget ble lagt fram for Stortinget. Det vises her også til at saksframstillingen i St.prp. nr. 61 (1999–2000) ble upresis idet departementet henviste til en revisorbekreftet sluttbalanse for SKF pr. 31.12.1999, mens det som forelå var en revisjonsberetning fra controllerstabene i SKF. Landbruksdepartementet beklager den upresise formuleringen.

[---] Avviket mellom budsjetterte og regnskapsførte beløp på kap. 1163/4163 skyldes at det ved postering ble tatt hensyn til at det i SKFs balanse pr. 31.12.1999 var postert med en negativ saldo på diverse kortsiktige fordringer og en positiv saldo på kortsiktig gjeld.

[---] Landbruksdepartementet har i brev datert 6.7.2001 redegjort for de problemer som oppstod i forbindelse med avslutningen av SKFs regnskap pr. 30.6.2000. Problemene bestod i at oppgjørskontiene for SKF ved en feiltakelse ble sperret på samme tidspunkt som det ble opprettet oppgjørskonti for SLF. På tidspunktet da SKFs oppgjørskonti ble sperret var ikke regnskapet til SKF avsluttet. Det var ikke mulig å gjenåpne oppgjørskontiene til SKF og SKFs regnskap kunne derfor ikke avsluttes på ordinær måte. SLF valgte på denne bakgrunn en framgangsmåte hvor balansepostene i SKFs regnskap pr. 30.6.2000 ble overført til SLFs regnskap. Med bakgrunn i at SKFs balanse pr. 30.6.2000 gikk i null etter at alle balansepostene var overført til SLF, ble ikke SKFs sluttbalanse avstemt.

Landbruksdepartementet har ikke merknader til SLFs valg av framgangsmåte, men tar til etterretning Riksrevisjonens bemerkning om at avstemningen av SKFs balanse pr. 30.6.2000 er mangelfull. SLF er derfor bedt om å avstemme og spesifisere balansepostene som ble overført til SLFs regnskap. Departementet har videre bedt SLF avstemme og spesifisere postene i SLFs balanse pr. 1.7.2000 som refererer til SKFs balanse pr. 30.6.2000.

[---] Landbruksdepartementet vil påpeke at balansepostene i SLFs regnskap er avstemt og spesifisert med grunnlag i de balanseposter som er ført i regnskapet. Etter departementets oppfatning kan det ikke sies å være mangler ved avstemmingene og spesifikasjonene av eiendeler og gjeld i SLFs regnskap pr. 31.12.2000. Når det gjelder SLFs balanse pr. 1.7.2000 vises til omtale ovenfor av oppfølgingen av SKFs balanse pr. 30.6.2000.

[---] Framgangsmåten som ble valgt for rapportering til statsregnskapet i 2000 innebar at inn- og utbetalinger fra fond ble ført i kasserapportens del A. Føringerne skjedde i forståelse med Finansdepartementet.

Landbruksdepartementet er innforstått med at ut- og innbetalinger fra fond over virksomhetenes oppgjørskonti burde vært ført som mellomværende med fondene og rapportert i kasserapportens del C, slik Riksrevisjonen påpeker. Føringerne har så langt departementet kan bedømme medført at to konti under hhv. eiendeler og forpliktelser i kapitalregnskapet i statsregnskapet er ført opp med et likelydende for lavt beløp. Føringerne har ikke innvirket på bevilgningsregnskapet.

Finansdepartementet har fulgt opp måten fond under Landbruksdepartementet ble ført på i 2000, jf. brev til Riksrevisjonen datert 2.8.2001 og møte mellom Finansdepartementet og SLF. SLF har på bakgrunn av dette og i forståelse med Landbruksdepartementet innbetalt kr. 305 186 831,49 til statens foliokonto fra respektive fond. Innbetalingen skulle etter departementets vurdering innebære at de to nevnte kontiene i kapitalregnskapet igjen står oppført med riktige beløp.

Riksrevisjonen påpeker at SLF i kasserapportens del B har ført mellomværende med statskassen pr. 31.12.2000 på kr. 205 920,68 til kredit i stedet for debet. SLF har i samråd med Finansdepartementet foretatt nødvendig postering i 2001 slik at denne feilføring er rettet opp.

Landbruksdepartementet mener derfor at de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp angående SKF og SLFs kasserapporter for 2000 er rettet opp gjennom SLFs oppfølging i 2001.

[---] Landbruksdepartementet er som nevnt innforstått med at inn- og utbetalinger fra fond skulle vært ført på annen måte i virksomhetenes kasserapporter, [...] Landbruksdepartementet viser til at SLF har fulgt opp bl.a. dette forholdet slik at feil i statsregnskapet for 2000 er rettet opp i 2001.

Landbruksdepartementet viser til at det er samsvar mellom henholdsvis avstemningslister, balanseposter i SLFs regnskap og rapport til sentralt statsregnskap pr. 31.12.2000. Det er også samsvar mellom SKFs regnskap og rapport til sentralt statsregnskap. SLF er i ferd med å avslutte arbeidet med å avstemme og spesifisere SKFs balanse pr. 30.6.2000 og SLFs balanse pr. 1.7.2000.

Landbruksdepartementet vil vise til at det i 2000

ble gjennomført en omfattende omstillingsprosess hvor 5 ulike virksomheter ble samordnet i Statens landbruksforvaltning. Samtidig ble det forutsatt at virksomhetenes oppgaver skulle gjennomføres som normalt. Samtidig med omorganiseringen ble det dessuten foretatt endringer i bestemmelsene vedrørende regnskapsføring av fond, der SLF ble tillagt hovedansvar for de fleste fondene under Landbruksdepartementet. Disse forhold medførte etter departementets vurdering en stor belastning på økonomifunksjonen i den nye virksomheten.

SLF har fortsatt arbeidet med å forbedre dokumentasjonen av regnskapene til SKF og SLF for 2000. Etter departementets vurdering har dette arbeidet framskaffet et bedre grunnlag for å revidere regnskapene.

Landbruksdepartementet vil følge opp virksomheten særskilt i tiden framover. Oppfølgingspunkter innenfor økonomiforvaltningen vil bli innarbeidet i styringsdialogen. Departementet vil dessuten samarbeide med SLF om konkret oppfølging av enkeltområder innenfor økonomiforvaltningen i SLF. Dette samarbeidet vil i hovedsak skje som del av oppfølgingen av et eget økonomiprojekt som SLF har etablert.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen vil peke på at Landbruksdepartementet i St.prp. nr. 61 (1999–2000) har lagt fram for Stortinget et forslag til bevilgningsvedtak uten at saken var tilfredsstillende utredet. Departementet har deretter foranlediget at det i statsregnskapet for 2000 ble foretatt en fiktiv utgifts- og inntektspostering som gjør at det er postert utgifter og inntekter som er ca. 125 mill. kroner høyere enn de reelle. Forholdet ble ikke omtalt i forklaringene til statsregnskapet. Sluttbalansen pr. 30. juni 2000 for SKF og åpningsbalansen pr. 1. juli 2000 for SLF er ikke avstemt og dokumentert, og avstemmingen pr. 31. desember 2000 er utført på et ufullstendig grunnlag. Det er store feil i kasserapportene, og SLF har pr. 31. desember 2000 avlagt et regnskap som viser et mellomværende med statskassen som kan være ca. 268 mill. kroner for lite.

Ifølge svaret er Landbruksdepartementet av den oppfatning at det ikke kan sies å være mangler ved avstemminger og spesifikasjoner av eiendeler og gjeld i SLFs regnskap pr. 31. desember 2000. Riksrevisjonen er ikke enig i dette. Som påvist var det for SKF og SLF pr. 31. desember 2000 til sammen feilaktig bokført ca. 268 mill. kroner i kasserapportens del A. Beløpet skulle vært ført som et tilgodehavende i fondene, og dokumentert og spesifisert som bestemt i de funksjonelle kravene til økonomiforvaltningen i staten.

Riksrevisjonen vil videre peke på at SLF i regnskapet for 2001, i forståelse med Landbruksdepartementet, har sørget for at feilposteringene i 2000 er

utlignet ved at fondene til sammen har innbetalt et tilsvarende beløp til statens foliokonto. Det er imidlertid heller ikke nå dokumentert at det mellomværende med fondene har blitt spesifisert og avstemt.

Mangelfulle avstemminger og store feilføringer gjør at Riksrevisjonen ikke kan godkjenne regnskapene i SKF og SLF for 2000. Riksrevisjonen forutsetter at Landbruksdepartementet nå sørger for at økonomiforvaltningen i SLF bringes opp på et akseptabelt nivå, og at regnskapene heretter blir avlagt i samsvar med de krav som stilles til statlig regnskapsføring.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

2 Avtale med International Business Machines a/s (IBM) om kjøp av IT-tjenester

Landbruksdepartementet inngikk i oktober 1996, sammen med daværende Statens Kornforretning, avtale med Norsk Informasjonsteknologi AS (NIT) om levering av IT-tjenester. Avtalen gjaldt fra 1. juli 1996 til 30. juni 1997 og ble deretter forlenget med ett år av gangen. Landbruksdepartementet og statens Kornforretning hadde eiendomsretten til alle data, all kildekode, dokumentasjon og driftsdokumentasjon i de fagsystemene som ble laget og utviklet i henhold til avtalen.

Etter at NIT ble innlemmet i IBM, inngikk Statens Kornforretning, Landbruksdepartementet og IBM i februar 2000 en ny avtale om levering av IT-tjenester for perioden 1. januar 2000 – 30. juni 2002. (Etter at Statens Kornforretning ble nedlagt, har Statens landbruksforvaltning (SLF) overtatt som avtalepart fra 1. juli 2000.) SLF har opplyst at det etter den nye avtalen er kjøpt IT-tjenester for 21,6 mill. kroner i 2000. I den nye avtalen er det gjort endringer vedrørende eierforholdene til utarbeidet materiale, ved at det i pkt. 8.1 er tatt inn en bestemmelse om at leverandøren eller tredjepart har alle rettigheter, inklusive eiendomsrett og opphavsrett til materiale som utarbeides i tjenesteperioden, eller som er utarbeidet på annen måte, for eksempel materiale som eksisterer før tjenesten startet.

2.1 Anskaffelsesprosedyre

Riksrevisjonen har i brev til SLF tatt opp spørsmål knyttet til anskaffelsesprosedyren ved kjøpet av IT-tjenester fra IBM. SLF har i brev av 13. juli 2001 svart at avtalen som ble inngått 1. januar 2000, er gjennomført i henhold til Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet mv., kap. IV Kjøp etter forhandlinger, og har i brevet også begrunnet at tjenesten ikke kunne anskaffes som Kjøp etter anbudskonkurranse, kap. III i samme regelverk. Landbruksdepartementet har for sin del i brev av 26. juni 2001 til

Riksrevisjonen opplyst at forslaget til avtale med IBM ble vurdert og godkjent av departementet.

Videre har SLF opplyst at det ikke ble skrevet anbudsprotokoll, men innkjøpsprosessen er senere rekonstruert og anbudsprotokoll er skrevet i etterhånd.

Departementet uttaler i brev av 26. juni 2001 til Riksrevisjonen at det ved fornyelse av avtalen i 2002 vil sørge for at leverandørvalg skjer i tråd med regelverket for Statens anskaffelsesvirksomhet.

2.2 Begrunnelse for overføring av opphavs- og eiendomsretten

Riksrevisjonen har i korrespondanse med SLF og med Landbruksdepartementet bedt om å få redegjort for hvilke vurderinger som lå bak overdragelsen av eiendomsretten til systemene mv., og hvilke administrative og økonomiske konsekvenser dette har hatt.

Av svarene går det fram at den nye avtalen ikke har hatt administrative konsekvenser. Når det gjelder begrunnelsen for å foreta endringer i eierforholdene til utarbeidet materiale og de økonomiske konsekvensene av dette, har SLF i brev av 6. november 2000 til Riksrevisjonen blant annet svart at tidligere avtale ga staten eiendomsrett til alt utarbeidet materiale. Leverandøren hadde dermed ikke mulighet til å benytte elementer i løsninger utarbeidet for staten ved leveranser til andre kunder. Dette ble tatt opp som et problem fra leverandørens side ved de nevnte forhandlingene, samtidig som det ble hevdet at en slik eksklusiv rett medførte en høyere pris. Fra SLFs side ble forholdet grundig vurdert, og konklusjonen var at deres behov ikke tilsa at de var avhengig av en eksklusiv eiendomsrett til alt utviklet materiale. Behovet ble grovt definert til å være en full og uinnskrenket bruksrett til utviklet materiale, samt full anledning til når som helst å ta ut en kopi av materialet ved eventuelt bytte av leverandør. Samtidig ble det vurdert som formålstjenlig for at utviklet materiale ble gjenbrukt, og at den erfaring og kompetanse leverandøren opparbeider gjennom en slik gjenbruk, også ville komme SLF til gode i form av forbedringer av deres leveranser. Det ble også vurdert at det kunne oppnås en lavere pris ved en slik endring av eierforholdene til utarbeidet materiale. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste de økonomiske konsekvensene av endringen, da det i forhandlingene også ble vurdert en rekke andre forhold parallelt. SLF er imidlertid komfortable med de timeprisene avtalen innebærer, sett i forhold til deres kunnskap om timepriser i markedet for øvrig.

Landbruksdepartementet har i brev av 26. juni 2001 sagt seg enig i disse vurderingene. Departementet har senere i brev av 19. juli 2001 til Riksrevisjonen tilføyd at det er rimelig å anta at staten har hatt økonomiske fordeler av at eiendomsretten er overført til IBM, uten at det er mulig å isolere og tallfeste denne effekten i forhold til de samlede av-

talevilkårene som ble oppnådd. Departementet vil imidlertid vise til at avtaler om bruk og gjensidig gjenbruk er gjennomgående for hele IKT-bransjen. Dersom en skulle fravike denne praksisen ved å beholde eksklusiv eiendomsrett en i realiteten ikke har behov for, er det rimelig grunn til å anta at IBM ville ha beregnet en høyere pris.

2.3 Omfanget av rettighetene som ble overført fra staten til IBM

Bestemmelser som regulerer rettighetene til utarbeidet materiale er tatt inn i avtalens pkt. 8.1, der det blant annet står skrevet at leverandøren eller tredjepart har alle rettigheter, inklusive eiendomsrett og opphavsrett til materiale som utarbeides i løpet av tjenesteperioden, eller som er utarbeidet på annen måte, for eksempel materiale som eksisterte før tjenesten startet. Landbruksdepartementet har i brev av 26. juni og 19. juli 2001 til Riksrevisjonen presisert at departementet fortolker denne bestemmelsen slik at IBMs eiendomsrett avgrenses til tiden etter 1. januar 2000, og at IBM er inneforstått med en slik fortolkning av avtalen. I denne forbindelse har departementet i brevet av 19. juli 2001 vist til at følgende er uttalt til pkt. 8.1 i avtalen i oppsummeringen av resultatet fra avtaleforhandlingene i februar 2000:

«Om IBM i forbindelse med denne avtale leverer løsninger som delvis består av elementer fra tidligere leveranser til Statens Kornforretning, vil selvsagt den tidligere avtale mellom partene som gjaldt da disse elementene ble utviklet, regulere rettighetene til disse deler eller elementer.»

Riksrevisjonen bemerker:

Etter det opplyste har SLF bare forhandlet med IBM og ikke fulgt lov om offentlige anskaffelser mv. og forskrift om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp. Det er ikke dokumentert at det i forkant er undersøkt om det finnes flere aktuelle leverandører gjennom prekvalifiseringssystemet slik som forutsatt i EØS-regelverket. Landbruksdepartementet og SLF kan dermed ha foretatt kjøpet uten å ta hensyn til reglene som skal sikre konkurranse om anskaffelser.

Etter Riksrevisjonens vurdering av avtalens pkt. 8.1 har Landbruksdepartementet/SLF i praksis overdratt eiendomsretten for alle data, all kildekode, dokumentasjon og driftsdokumentasjon på en slik måte at det kan reises spørsmål om hvordan eiendomsrett til det som er levert før og etter 1. januar 2000, kan skilles. Riksrevisjonen vil videre bemerke at det ikke synes avklart om overdragelse av eiendomsretten til leverandøren kan føre til at IBM vil få en vesentlig fordel i forhold til andre anbydere i en framtidig konkurransesituasjon.

Til Landbruksdepartementets uttalelse om at avtalen om bruk og gjensidig gjenbruk er gjennomgå-

ende for hele IKT-bransjen, vil Riksrevisjonen bemerke at det i standardavtalen for IKT-bransjen er lagt til grunn at det er kunden som har rettighetene til resultatet.

Departementet har så langt ikke redegjort for og dokumentert hvilke økonomiske fordeler staten har hatt ved å overføre til leverandøren opphavs- og eiendomsretten til fagsystemene.

Landbruksdepartementet har svart:

«I antegnelse blir det pekt på at regelverket for statens anskaffelsesvirksomhet ikke er fulgt og det er reist spørsmål i tilknytning til endringer i eiendomsretten til utarbeidet materiale, systemer m.v.

Avtaleforholdet knyttet til kjøp av IT-tjenester fra IBM relaterer seg til hovedavtale som ble inngått i februar 2000 mellom daværende Statens Kornforretning og IBM for perioden 1. januar 2000 – 30. juni 2002. Den reforhandlede hovedavtalen ble forhandlet og undertegnet av IBM og Statens Kornforretning. Statens landbruksforvaltning (SLF), hvor Statens Kornforretning inngikk, ble opprettet 1. juli 2000. SLF har overtatt ovennevnte avtale fra tidligere Statens Kornforretning. Landbruksdepartementet tar til etterretning at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om regelverket for statens anskaffelsesvirksomhet ble fulgt i forbindelse med inngåelse av avtalen. SLF kan ikke dokumentere at reglene som skal sikre konkurranse om anskaffelser ble fulgt. Departementet beklager dette. Landbruksdepartementet vil ved fornyelse av ovennevnte avtale i 2002 sørge for at leverandørvalg skjer i tråd med regelverket for statens anskaffelsesvirksomhet.

Avtalens kapittel 8 innebærer at leverandøren, IBM, har eiendoms- og opphavsrett til materiale utarbeidet etter 1. januar 2000, men SLF har rett til å bruke, kopiere, vise og distribuere kopier av materialet eller tillate en tredje part å utføre dette etter SLFs behov. Bruksretten omfatter også rett til å foreta endringer og tilpasninger i materialet, inkludert å videreutvikle løsningen etter eget ønske hos en annen leverandør. Avtalen sikrer at SLF kan overføre kildekode og annet materiale til en annen vedlikeholdsleverandør. Avtalen sikrer således SLF uinnskrenket bruksrett til systemer og utarbeidet materiale. Hovedavtalepartene, SLF og IBM, er enig om en slik fortolkning av avtalen. Dette fremgår av brev datert 14.09.2001 fra IBM til SLF. Dette innebærer etter departementets syn at overføringen av eierskapet ikke påvirker IBMs konkurransesituasjon i forhold til framtidige valg av systemleverandør. IBM vil imidlertid kunne opparbeide seg et konkurransefortrinn gjennom den kompetansen som etter hvert opparbeides ved levering av IT-tjenester i henhold til avtalen.

Gjeldende avtale har ikke tilbakevirkende kraft, da det er tidligere avtaler som regulerer eiendoms-

retten til det som er levert før 1. januar 2000. Dette er også bekreftet fra IBM's side.

Departementet mener det er grunn til å anta at staten har hatt økonomiske fordeler av at eiendomsretten er overført til IBM uten at det er mulig å isolere og tallfeste denne effekten i forhold til de samlede avtalevilkår som ble oppnådd. Dersom SLF skulle beholdt en eksklusiv eiendomsrett er det grunn til å anta at IBM ville ha beregnet en høyere pris.»

Riksrevisjonen uttaler:

Avtalen om kjøp av IT-tjenester fra IBM er inngått uten at bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser mv. og forskrift om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp er fulgt. Anskaffelsene er dermed foretatt uten hensyn til reglene som skal sikre konkurranse, likebehandling og åpenhet i anskaffelsesprosedyrene.

Riksrevisjonen vil påpeke at departementet fortsatt ikke har dokumentert at staten har hatt økonomiske fordeler ved å overføre eiendomsretten til IBM.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

3 Føring av fondsregnskap – feil i Landbruksdepartementets kasserapport

I Landbruksdepartementets kasserapport pr. 31. desember 2000 har departementet i rapportens del A (utgifter og inntekter) feilaktig postert kr 36 030 344,82 på konto 810000 diverse fond. Denne feilføringen gjør at departementets mellomværende med statskassen pr. 31. desember 2000 er tilsvarende større enn det regnskapet viser. Landbruksdepartementet opplyser i brev av 30. juli 2001 til Riksrevisjonen at posteringen er foretatt i forståelse med Finansdepartementet, men at Landbruksdepartementet i ettertid har kommet til at beløpet burde vært ført i kasserapportens del C (beholdninger) som et mellomværende med fondene. Landbruksdepartementet vil ta opp feilføringene med Finansdepartementet slik at feilene kan bli korrigert i regnskapet for 2001.

Departementet opplyser videre at utbetalingstransaksjoner til/fra fond fra 1. januar 2001 er delegert til underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen forutsetter at nødvendige korrigeringer blir foretatt i regnskapet for 2001.

Landbruksdepartementet har svart:

«Som det fremgår [...], er nødvendige posteringer foretatt i 2001 for å rette opp feilføringen i 2000.»

Riksrevisjonen uttaler:

Departementet har bekreftet at feilføringen i 2000 er rettet opp i 2001.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge**4 Merutgifter og mindreinntekter**

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

— — —

Det går fram av sak nr. 1 og 3 at departementets svar ikke er gjengitt fullt ut. Som utrykt vedlegg følger det fullstendige svaret.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Miljøverndepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 27. september 2001)

Til decharge

1 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til orientering

2 Erstatninger for rovviltskader

Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse av erstatningsordningen for rovviltskader. Formålet med ordningen er å sikre erstatning for dokumenterte og sannsynliggjorte rovviltskader på bufe og tamrein. Rett til erstatning omfatter både dokumenterte skader og tilfeller hvor undersøkelser viser sannsynlighetsovervekt for at rovvilt er skadevolder. Utbetalinger til rovviltskader og forebyggende arbeid viser følgende utvikling:

Tabell 1 Utvikling på kap. 1427, post 72
(tall fra St.meld. nr. 3)

År	Samlet bevilgning (mill. kr.)	Statsregnskap (mill. kr.)
1992	23,7	21,5
1993	24,0	24,5
1994	43,0	43,7
1995	42,5	42,3
1996	49,0	49,0
1997	74,8	68,8
1998	108,9	104,6
1999	118,4	119,3
2000	125,8	123,9

Ordningen fra 1994 administreres av Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmannens miljøvern-avdelinger. Direktoratet har som tilskuddsforvalter

det overordnede ansvaret for ordningen, mens miljøvern-avdelingene forestår skadedokumentasjon, søknadsbehandling og tar avgjørelse om utbetaling.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter hvordan kontrollfunksjonen for ordningen er organisert og ivaretatt. Fylkesmannens miljøvern-avdelinger kontrollerer de opplysningene som erstatningssøker gir om antall tapte dyr og årsak til tapene.

Undersøkelsen viser at

- grunnlaget for erstatningene ofte er skjønnet og til-
litt til søker, siden det i mange tilfeller er vanske-
lig å føre bevis for at dyrene med sikkerhet er tatt
av rovdyr
- flere miljøvern-avdelinger ikke har ressurser til å
foreta kontroller utover å vurdere søknadene for
rimelighet med bakgrunn i en generell kartleg-
ging av rovvilt i fylket
- søknadsfrist for erstatning er 1. november. Søknadene
skal være behandlet og erstatningene
helst utbetalt innen årets utgang. Flere miljø-
vern-avdelinger framhever at forholdet mellom
disse tidsfristene begrenser mulighetene for kon-
troller
- til tross for begrensede muligheter for kontroller
svarer flere miljøvern-avdelinger at det oppdages
avvik mellom oppgitte tall i søknader og faktiske
funn

Undersøkelsen ble forelagt Direktoratet for nat-
urforvaltning i brev av 5. april 2001 og Miljøvern-

departementet i brev av 8. juni 2001. I svar av 28. juni 2001 opplyste departementet at det i 2000 ble utbetalt i underkant av 48 mill. kroner til erstatning for tapt sau og i underkant av 30 mill. kroner for tapt tamrein. Det ble søkt om erstatning for 9 747 søyer og 44 595 lam, mens det ble utbetalt erstatning for 5 366 søyer og 26 668 lam. Etter departementets oppfatning foreligger det ikke opplysninger som indikerer omfattende misbruk av erstatningsordningene. Dersom avvik oppdages, kreves erstatningsbeløpet tilbakebetalt. I grove tilfeller skal sakene politianmeldes.

Når det gjelder den korte tiden fra skadeinnmelding til erstatning skal utbetales, viser departementet til at tap av beitedyr kan påføre den enkelte dyreeier et betydelig økonomisk tap. I tillegg vises det til Innst. S. nr. 301 (1996–97) der det framgår av komiteens merknader at næringen må få utbetalt erstatning i det året tapet skjer.

Ifølge departementet arbeider 310 rovviltkontakter rundt i kommunene med skadedokumentasjon. Rovviltkontaktene, som tilhører Statens naturoppsyn, fikk overført dette arbeidet fra fylkesmennene, blant annet for å hindre at samme instans både dokumenterer og kontrollerer skader. Det er likevel ikke mulig å dokumentere tapsårsaker i alle tilfelle, og i slike tilfeller utøves det et faglig skjønn. Departementet mener at dette fagfeltet ikke er omstridt verken på vitenskapelig eller forvaltningsmessig grunnlag. Departementet har derfor lagt til grunn at den skadedokumentasjonen som gjennomføres er tilstrekkelig både med hensyn til kvalitet og kvantitet.

Departementet opplyser videre at det har tatt opp med Statens landbruksforvaltning spørsmålet om muligheten for å koble sammen erstatningsdata med data fra landbruksregistrene. Det er mulig å koble søknader om erstatning for rovdyr tap mot søknader om produksjonstilskudd og mot leveranseregisteret for slakt. Departementet vil be Direktoratet for naturforvaltning om å vurdere disse kontrollene.

Avslutningsvis opplyser departementet at det har tatt initiativ til en utredning av alternative erstatningsmodeller som i større grad en dagens gir økonomiske incentiver til å gjennomføre forebyggende tiltak. Disse vil bli drøftet i forbindelse med ny stortingsmelding om rovvilt som skal fremmes for Stortinget innen utgangen av 2003.

Riksrevisjonen viser til at rovvilterstatningene har fått et betydelig omfang. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har igangsatt arbeid med å vurdere mulige etterkontroller.

Miljøverndepartementet har følgende kommentar:

«Riksrevisjonens redegjørelse er i store trekk dekkende, og i overensstemmelse med saksopplysningene som ble gitt i Miljøverndepartementets brev av 27.06.2001. I tillegg til det som kom fram i dette

brevet ønsker vi å gjøre oppmerksom på at departementet tar sikte på å styrke arbeidet med skadedokumentasjon i 2002. I tillegg vil departementet om kort tid drøfte videre oppfølging med Direktoratet for naturforvaltning.»

3 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattest ved anskaffelser hos Miljøverndepartementet med underliggende virksomheter

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse om praktiseringen av kravet om å utarbeide anskaffelses-/anbudsprotokoll og innhente skatteattest ved kjøp av varer og tjenester ved Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Norsk polarinstitutt, Riksantikvaren og Statens forurensningstilsyn. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2000 og omfattet et utvalg av bokførte anskaffelser over kr 150 000 i annet halvår 1999 og første halvår 2000.

Ifølge bestemmelsene i Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet mv. (REFSA) skal opplysninger om kjøp av varer og tjenester registreres i en protokoll. Formålet med kravet om protokollføring er å dokumentere at anskaffelsesregelverket er fulgt og intensjonene ved regelverket oppfylt. Protokollen er dessuten et middel til intern kontroll for virksomheten, og den vil kunne være til hjelp ved senere anskaffelser. Krav om skatteattest er gitt i Rundskriv av 28. juli 1995 fra det daværende Nærings- og energidepartementet. Manglende oppgjør av forpliktelser på skatte- og avgiftsområdet kan virke konkurransevridende og gi useriøse aktører fordeler.

Undersøkelsen viste at departementet og alle de kontrollerte underliggende virksomhetene fører protokoll, men at ingen hadde protokollført alle kjøpene. Av kontrollerte innkjøp var ca. halvparten protokollført. Videre ble det avdekket mangler i protokollføringen. Det var blant annet flere steder ikke opplyst hvilken kjøpsmetode som var benyttet, eller gitt en begrunnelse for valg av anskaffelsesmåte. I noen tilfeller hvor det var foretatt anbudskjøp, inneholdt protokollene for få opplysninger i forhold til regelverket. Flere av de kontrollerte protokollene var ikke datert og signert. Kontrollen av skatteattester viste at verken departementet eller de underliggende virksomhetene hadde innhentet skatteattest der dette var et krav.

Resultatene av undersøkelsen ble forelagt Miljøverndepartementet i brev av 9. april 2001.

I brev av 4. mai 2001 erkjenner departementet at det ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp rutinene til kravet om skatteattester ved kjøp over kr 150 000, og begrunner dette blant annet med at kravet ikke er innarbeidet i siste versjon av REFSA. Miljøverndepartementet vil imidlertid umiddelbart innskjerpe gjeldende regler på området. Om de påpekte svakheter vedrørende protokollene sier departementet at de tar Riksrevisjonens funn til etterretning, og at de

umiddelbart både internt og overfor underliggende virksomheter vil innskjerpe rutinene. Departementet har i eget brev bedt virksomhetene om å utarbeide rutinebeskrivelser og sørge for at disse blir implementert.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene Miljøverndepartementet har iverksatt for å forbedre rutinene på området. Riksrevisjonen vil følge utviklingen videre.

Miljøverndepartementet har følgende kommentar:

«Som angitt i Riksrevisjonens antegnelser, har

departementet i brev av 04.05.2001 til underliggende virksomheter tatt opp svakhetene med innkjøpsrutinene. Det ble bedt om at en utarbeidet regler og rutinebeskrivelser for innkjøpsprosessen og sørge for å implementere disse snarest mulig. Etter at Riksrevisjonens antegnelser ble mottatt, har Miljøverndepartementet foretatt en rundspørring til våre underliggende virksomheter. Rundspørringen viser at virksomhetene har innskjerpet bestemmelsene og utarbeidet rutinebeskrivelser for føring i anbudsprotokoll, samt at innhenting av skatteattester er blitt en del av rutinene. Departementet har også internt innskjerpet kravene til føring i anbudsprotokoll og innhenting av skatteattester fra leverandører.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Hans Conrad Hansen

Nærings- og handelsdepartementet

Statsregnskapet 2000

Forslag til desisjon

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»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth

Olje- og energidepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 27. september 2001)

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 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattester ved anskaffelser hos Olje- og energidepartementet med underliggende etater

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av praktiseringen av kravet om å utarbeide anskaffelses-/anbudsprotokoll og innhente skatteattester ved kjøp av varer og tjenester ved Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2000 og omfattet et utvalg av inngåtte kontrakter og gjennomførte anskaffelser over kr 150 000 i første halvår 2000.

Ifølge bestemmelsene i Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet mv. (REFSA) skal opplysninger om kjøp av varer og tjenester registreres i en protokoll. Formålet med kravet om protokollføring er å dokumentere at anskaffelsesregelverket er fulgt og intensjonene med regelverket er oppfylt. Protokollen er dessuten et middel til intern kontroll for virksomheten, og den vil kunne være til hjelp ved senere anskaffelser. Krav om skatteattester er gitt i Rundskriv av 28. juli 1995 fra det daværende Nærings- og energidepartementet. Manglende oppgjør av forpliktelses på skatte- og avgiftsområdet kan virke konkurransevridende og gi useriøse aktører fordeler.

Resultatene av undersøkelsen viste at det, med unntak for Oljedirektoratet, var varierende og til dels mangelfull etterlevelse av bestemmelsene ved de øv-

rige virksomhetene. Dette gjaldt blant annet manglende utarbeiding av anbudsprotokoller og anbudsprotokoller som ikke inneholder de opplysningene som kreves i anskaffelsesregelverket. Det var heller ikke innhentet skatteattester i alle tilfeller der dette er et krav.

Resultatene av undersøkelsen ble forelagt Olje- og energidepartementet i brev av 22. mars 2001.

I brev av 24. april 2001 erkjenner departementet delvis at de ikke har fulgt opp rutineene når det gjelder protokollføring og innhenting av skatteattester. Det framgår at Norges vassdrags- og energidirektorat har iverksatt en rekke tiltak for å bedre etterlevelsen av bestemmelsene, og har innskjerpet praksisen med innhenting av skatteattester.

Når det gjelder departementets egen praktisering av regelverket erkjennes det at det i halvparten av de kontrollerte anskaffelsene var unnlatt å opprette registreringsprotokoller eller å innhente skatteattester. Dette har departementet blant annet forklart med at innkjøpsansvaret er blitt desentralisert til avdelinger og underliggende seksjoner, og at kjennskapet til regelverket derfor har vært noe varierende.

I ett tilfelle henviser departementet til at anskaffelsen var et direkte kjøp og derfor er unntatt bestemmelsene i rundskrivet fra Nærings- og energidepartementet. Departementet henviser i ett annet tilfelle til unntaksbestemmelsen i EØS-direktivet § 4 1. ledd g som begrunnelse for at regelverket fravi-

kes. I tre tilfeller henviser departementet til REFSA § 1 3. ledd som begrunnelse for unntakene. Bestemmelsen unntar anskaffelser av personlig karakter fra kravene i forskriften.

Petroleumsjuridisk seksjon i departementet har i et notat av 9. november 2000, som er vedlagt svarbrevet, vurdert det gjeldende regelverkets unntaksbestemmelser opp mot de foretatte anskaffelsene. Seksjonen tar ikke standpunkt til om de fleste av anskaffelsene er dekket av unntaksbestemmelsene, men tar i vurderingen forbehold om at dersom unntakene ikke kommer til anvendelse, vil anskaffelsene måtte skje i henhold til det gjeldende regelverket. Petroleumsjuridisk seksjon avslutter sin vurdering med å uttale at den eneste garantien mot at det blir reist juridiske innvendinger mot anskaffelsene, er å foreta kjøp etter åpen eller begrenset anbudsprosedyre eventuelt etter forhandlinger i henhold til de prosedyrer som følger av regelverket.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet erkjenner manglende praktisering og manglende kjennskap til regelverket blant de innkjøpsansvarlige, samt at departementet arbeider med å klargjøre målsettinger, prinsipper og nye rutiner for innkjøp. Riksrevisjonen har i denne omgang valgt ikke å gå inn i den enkelte begrunnelse for at registreringsprotokoll ikke er opprettet eller skatteattester ikke er innhentet. Riksrevisjonen vil følge utviklingen videre.

Olje- og energidepartementet har følgende kommentar:

«Det vert vist til Riksrevisjonen sitt brev av 6. september 2001 om merknader som gjeld bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattester ved innkjøp hos Olje- og energidepartementet med underliggjande etatar.

Olje- og energidepartementet har følgjande svar på Riksrevisjonen sine merknader:

Olje- og energidepartementet er nøgd med at Oljedirektoratet synes å ha gode rutinar og etterleving av innkjøpsregelverket sitt krav om protokollføring og innhenting av skatteattest.

Når det gjeld Noregs vassdrags- og energidirektorat, er det ført protokoll for alle dei kontrollerte kjøpa, men dei fleste protokollane vert av Riksrevisjonen vurdert som mangelfulle. Det var vidare berre innhenta skatteattest i tre av ti kjøp. Olje- og energidepartementet er blitt informert av direktoratet om at rutiner og retningslinjer vil bli betra når det gjeld protokollføring og innhenting av skatteattest.

Riksrevisjonen sin kontroll syner at krava om anbudsprotokoll og skatteattestar ikkje er godt nok følgd opp internt i Olje- og energidepartementet. Departementet vil likevel peika på, som i departementet sitt brev av 24. april 2001 til Riksrevisjonen, at fem av dei ti kontrollerte kjøpa blei av departementet vurdert som friteken frå regelverket sitt bruksområde og derfor friteken frå krava om protokoll og skatteattest. Samtidig meiner departementet at regelverket sitt formål og prinsipp om effektive innkjøp basert på konkurranse i stor grad er følgd når det gjeld dei kontrollerte kjøpa. Det føreligg også dokumentasjon av innkjøpsprosessane for kvart einskilt kjøp.

Olje- og energidepartementet ser det som viktig at gjeldande regelverk om offentlege innkjøp blir etterlevd, også krava om protokollføring og skatteattest, og vil sjå til at dette blir følgd opp. Olje- og energidepartementet arbeider med å betre system og rutiner, samt innskjerpe etterleving av innkjøpsregelverket blant dei innkjøpsansvarlege i departementet.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Hans Conrad Hansen

Samferdselsdepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 27. september 2001)

Til decharge etter omstendighetene

1 Oversikt over Luftfartsverkets eiendommer

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i St.meld. nr. 10 (2000–2001) lagt fram en fullstendig oversikt over statens eiendommer pr. august 1999. Meldingen er basert på innrapporterte oversikter fra det enkelte departement med underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har med utgangspunkt i stortingsmeldingen gjennomført stikkprøvekontroll av Luftfartsverkets eiendommer i tinglysingsregisteret for fast eiendom (grunnboken). Undersøkelsen har avdekket flere feil i Luftfartsverkets eiendomsdatabase.

Kontrollen viste at de 26 regionale lufthavner som Samferdselsdepartementet ved Luftfartsverket overtok i perioden 1997–98, ikke var omtalt i stortingsmeldingen. For disse eiendommene var grunnbokshjemmelen heller ikke overført til staten. Formelt rettsvern er dermed ikke etablert. Luftfartsverket angir i brev av 18. desember 2000 to årsaker til at eiendommene ikke er oppført med Luftfartsverket som hjemmelshaver i grunnboken: For det første hadde enkelte kommuner ikke gjennomført kart- og delingsforretninger. For det andre var det ikke avklart hvilket prinsipp som skulle legges til grunn for fastsetting av dokumentavgiften.

Kontrollen viste videre at eiendommer avhendet i henholdsvis 1994 og 1998 feilaktig var oppført i stortingsmeldingen som Luftfartsverkets eiendom, mens de i grunnboken var registrert på ny eier. På bakgrunn av dette henvendte Riksrevisjonen seg til Luftfartsverket ved brev av 12. desember 2000 og 5. februar 2001. Luftfartsverket erkjente i svarbrev av 5. mars 2001 at oversikten og kvaliteten på eiendomsdatabasen er mangelfull. Luftfartsverket har iverksatt tiltak for å rette opp feilene i eiendomsporteføljen og har som målsetting å få oversikt over sine grunneiendommer innen høsten 2002.

Riksrevisjonen ba i brev av 16. mai 2001 om Samferdselsdepartementets uttalelse vedrørende Luftfartsverkets målsetting om at en fullstendig oversikt over eiendommene først vil foreligge høsten 2002. På denne bakgrunn ble det dessuten bedt

om en oversikt over framdriften i arbeidet med å tinglyse de 26 regionale lufthavnene.

Samferdselsdepartementet opplyser i brev av 15. juni 2001 at Luftfartsverket tar sikte på å kunne ha kvalitetssikret eiendomsdatabasen i løpet av 3. kvartal 2001. Departementet forutsetter at Luftfartsverket følger denne tidsplanen og legger opp til at Luftfartsverket rapporterer om status vedrørende dette arbeidet i etatens tertialrapporter, samt at det rapporteres når arbeidet er avsluttet. Videre forutsetter departementet at Luftfartsverket følger opp arbeidet med den delen av eiendommene som ikke er grunnbokshjemlet på staten ved Luftfartsverket, slik at dette arbeidet kan avsluttes snarest mulig, og at en fullstendig oversikt over Luftfartsverkets eiendommer foreligger senest høsten 2002.

Samferdselsdepartementet opplyser videre i brev av 22. juni 2001 at Finansdepartementet i brev av 20. juni 2001 har innvilget fritak for dokumentavgift ved eiendomsoverføring av de 26 regionale lufthavnene til staten. Samferdselsdepartementet legger derfor til grunn at Luftfartsverket snarest mulig gjennomfører prosessen med overskjøting av de aktuelle eiendommene.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at Luftfartsverkets rutiner for ajourføring av eiendomsdatabasen har vært mangelfull, og at det ikke foreligger en fullstendig oversikt over egne eiendommer.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at grunnbokshjemmelen pr. juni 2001 fremdeles ikke er overført til staten ved Luftfartsverket til tross for at Luftfartsverket allerede i perioden 1997–98 overtok de 26 regionale lufthavnene.

Samferdselsdepartementet har svart:

«Luftfartsverkets oversikt over grunneiendommene ved de statlige eide lufthavnene har bedret seg. Samferdselsdepartementet har merket seg at Luft-

fartsverket har som målsetting at komplette lister med kartbilag foreligger pr. 30. september 2001.

Vedtaket om dokumentavgiftsfritak ble meddelt Luftfartsverket i brev av 22. juni 2001. Som det går fram av departementets brev av 22. juni 2001 til Riksrevisjonen, legger Samferdselsdepartementet til grunn at Luftfartsverket snarest mulig gjennomfører prosessen med overskjøting av eiendommene på de 26 regionale lufthavnene som staten overtok i 1997–98.

Samferdselsdepartementet vil fortsatt følge opp saken.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Luftfartsverket har som målsetting at komplette lister med kartbilag foreligger pr. 30. september 2001. Riksrevisjonen forutsetter at Luftfartsverket snarest mulig gjennomfører prosessen med overskjøting av eiendommene på de 26 regionale lufthavnene som staten overtok i 1997–98 og at departementet følger opp saken.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

2 Kapitalregnskapet 2000 – Statslån til Oslo Lufthavn AS

Det er avdekket uoverensstemmelser mellom hva staten har registrert å ha til gode fra Oslo Lufthavn AS i kapitalregnskapet, kr 7 037 862 616, og hva selskapet selv har registrert som gjeld til staten i sitt regnskap, kr 7 776 473 000. Det beløpet som framgår av regnskapet for Oslo Lufthavn AS, er korrekt.

Riksrevisjonen ba Samferdselsdepartementet i brev av 8. mai 2001 om en nærmere redegjørelse. Samferdselsdepartementet har i brev av 29. mai 2001 opplyst at feilen i kapitalregnskapet skyldes føring av det ordinære lånet til Oslo Lufthavn AS der akkumulerte renter ikke var tatt med. I 2000 ble lånet konvertert i forbindelse med utarbeidelsen av lå-

neavtalen mellom staten v/Samferdselsdepartementet og Oslo Lufthavn AS. Etter konverteringen omfattet lånebeløpet den samlede gjelden med akkumulerte renter pr. 1. januar 2000. Det er dette beløpet som ligger til grunn for låneavtalen, og som skulle vært ført opp som utgående balanse for Oslo Lufthavn AS på konto 631113 i kapitalregnskapet for 2000.

Samferdselsdepartementet vil korrigere feilen ved innrapportering av kapitalregnskapet for 2001. Riksrevisjonen vil bli orientert om måten dette gjøres på.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at mangler i Samferdselsdepartementets rutiner har ført til at innrapporteringen til kapitalregnskapet for 2000 ikke har vært tilfredsstillende. Oversikten over statens eiendeler i St.meld. nr. 3 (2000–2001) *Statsrekneskapen medrekna folketrygda for 2000*, konto 631113 viser kr 738 610 384 for lite.

Samferdselsdepartementet har svart:

«Samferdselsdepartementet viser til sine uttalelser i brev av 29. mai 2001 til Riksrevisjonen. Videre kan opplyses at Finansdepartementet i brev av 6. juli 2001 uttaler at det tar til etterretning at Samferdselsdepartementet vil korrigere feilen ved innrapporteringen til statsregnskapet 2001. Vi vil bedre rutinene vedrørende innrapportering til kapitalregnskapet.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet vil korrigere feilen ved innrapporteringen til statsregnskapet 2001.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

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 Avregning av kommersielle inntekter – Luftfartsverket

I Luftfartsverkets regnskap for 2000 er det bokført en ekstraordinær innbetaling på 53 mill. kroner fra SAS Trading, som et resultatet av Luftfartsverkets egen interne kontroll og Riksrevisjonens kontroll med Luftfartsverkets mottak av kommersielle inntekter. SAS Trading hadde ikke gjennomført en avtalefestet etteravregning av den avgiften som Luftfartsverket skulle ha utover den avgiften som ble løpende avregnet. Merinntektene som omfatter den manglende etteravregning samt rentekompensasjonen, angår periodene 1990–92 og 1993–98.

5 Bruken av registrerings-/anbudsprotokoll og skatteattest ved anskaffelser hos Samferdselsdepartementet med underliggende etater

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av praktiseringen av kravet om å utarbeide registrerings-/anbudsprotokoll og innhente skatteattester ved kjøp av varer og tjenester ved Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Statens jernbanetilsyn, Post- og teletilsynet, Luftfartstilsynet og Havarikommisjonen for sivil luftfart. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2000 og omfattet et utvalg av inngåtte kontrakter og gjennomførte anskaffelser over kr 150 000 i første halvår 2000.

Ifølge bestemmelsene i Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet mv. (REFSA) skal opplysninger om kjøp av varer og tjenester registreres i en protokoll. Formålet med kravet om protokollføring er å dokumentere at anskaffelsesregelverket er fulgt og intensjonene med regelverket er oppfylt. Protokollen er dessuten et middel til intern kontroll for virksomheten, og den vil kunne være til hjelp ved senere anskaffelser. Krav om skatteattester er gitt i Rundskriv av 28. juli 1995 fra det daværende Nærings- og energidepartementet. Manglende oppgjør av forpliktelse

ser på skatte- og avgiftsområdet kan virke konkurransevridende og gi useriøse aktører fordeler.

Undersøkelsen viste at departementet og enkelte av de kontrollerte underliggende virksomhetene ikke fører protokoll. Det var kun Statens vegvesen som hadde protokollført alle kjøpene som ble kontrollert. Ved de fleste av de øvrige underliggende virksomhetene var en betydelig del av kjøpene ikke protokollført. Videre ble det avdekket mangler i protokollføringen. Det var blant annet flere steder ikke opplyst hvilken kjøpsmetode som var benyttet, eller gitt begrunnelse for valg av anskaffelsesmåte. I noen tilfeller hvor det var foretatt anbudskjøp, inneholdt protokollene for få opplysninger i forhold til regelverket. Kontrollen av skatteattester viste at departementet og de underliggende virksomhetene, med unntak av Statens vegvesen, i stor grad ikke hadde innhentet skatteattester i de tilfellene der dette var et krav.

Resultatene av undersøkelsen ble forelagt Samferdselsdepartementet i brev av 22. mars 2001.

I brev av 4. mai 2001 erkjenner departementet at verken de eller de fleste underliggende virksomhetene i tilstrekkelig grad har fulgt opp regelverket om bruk av registrerings-/anbudsprotokoll og innhenting av skatteattester. Videre understrekes det at både departementet og etatene har et ansvar for å påse at gjeldende anskaffelsesregelverk blir fulgt ved egne anskaffelser. Departementet utarbeidet for egen del en felles mal for anbudsprotokoller høsten 2000. Heretter skal protokollen benyttes ved alle kjøp over kr 150 000. Samferdselsdepartementet vil på bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse igjen innskjerpe kravet om bruk av anbudsprotokoll og innhenting av skatteattester.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene Samferdselsdepartementet har iverksatt for å forbedre rutinene på området. Riksrevisjonen vil følge utviklingen videre.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

(Kirsten Astrup sak 1, 2 og 4)

Hans Conrad Hansen

Sosial- og helsedepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 20. september og 1. oktober 2001)

Til decharge etter omstendighetene

1 Rikshospitalet – regnskapet for 2000

Historikk – Resultater av gjennomført revisjon for årene 1995–99

Riksrevisjonen har i perioden 1995–99 hatt vesentlige merknader til økonomiforvaltningen ved Rikshospitalet. Det vises blant annet til at regnskapene for årene 1995 og 1996 ikke ble godkjent. Merknadene har blant annet vært knyttet til bankavstemninger, interimskonti 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 blant annet 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 på nytt svakheter ved forhold som også var tatt opp tidligere. I svarbrev av 29. juli 1999 redegjorde Rikshospitalet for eksisterende rutiner og tiltak som var eller ville bli iverksatt. Rikshospitalets økonomiforvaltning ble fortsatt vurdert som mangelfull på flere områder etter gjennomført revisjon av regnskapet for 1999. Forholdet ble omtalt til orientering i Dokument nr. 1 (2000–2001). Spesielt ble mangler og svakheter knyttet til beholdningskonti utenom konsernkontoordningen, manglende dokumentasjon av faktureringsystemet RHFAKT, leverandørgjeld og interimskonti, bemerket.

Resultater av gjennomført revisjon av regnskapet for 2000

Den gjennomførte revisjonen av regnskapet for 2000 viser at Rikshospitalet har oppnådd effekter av iverksatte tiltak for å bedre økonomiforvaltningen ved sykehuset. Spesielt gjelder dette beholdningskonti, leverandørgjeld fra tidligere år og interims-

konti. Revisjonen har imidlertid avdekket vesentlige feil og mangler ved internkontrollen på områdene inntekter og personalutgifter.

Av svakheter som ble avdekket, framheves følgende:

- Rådata som inneholder opplysninger om utførte aktiviteter, overføres fra særskilte produksjonssystemer til faktureringsystemet RHFAKT for senere utfakturering. For å sikre at alle data blir korrekt overført til faktureringsystemet, skal det foretas avstemming av rådata fra produksjonssystemene mot data innlest i faktureringsystemet. Vår revisjon avdekket svikt i avstemmingsrutinen for data fra to produksjonssystemer som generer hovedtyngden av inntektene gjennom faktureringsystemet. Mangelfull avstemmingsrutine medfører at revisjonen ikke kan bekrefte fullstendighet for disse inntektene.
- Det er gjennomført revisjon av laboratorieinntekter ved de avdelingene som genererer mest av denne typen inntekt. Under revisjonen ble det avdekket at fullstendig grunnlagsdokumentasjon for inntektene ikke ble oppbevart til regnskapet var revidert. Dette medfører at Riksrevisjonen ikke kan uttale seg om fullstendigheten av laboratorieinntektene.
- Faktureringen av sykehotellinntekter for 2000 (som utgjør ca. 9 mill. kroner) ble ferdigstilt i mai 2001. Manglende fakturering har medført at disse inntektene ikke har blitt mottatt eller bokført i kontantregnskapet for 2000.
- Revisjon av timelister avdekket et betydelig antall feilutbetalinger av variabel lønn som følge av at timelistene var feil utfylt eller registrert feil i lønnsystemet selv om listene var attestert for kontroll av bemyndiget person samt lønnsbehandler. I tillegg har det vært mangelfull etterkontroll av registreringer av timelister i lønnsystemet.

Revisjonen avdekket også at Rikshospitalet ikke har vært ajour med vurdering og avskrivning av ute-

stående uerholdelige fordringer i 2000. Forfalte fordringer som er eldre enn ett år, utgjorde ca. 5,7 mill. kroner ved utgangen av 2000.

Rapport om revisjonen ble oversendt Rikshospitalet i brev av 22. juni 2001. Det ble framhevet at økonomiforvaltningen ved Rikshospitalet fortsatt vurderes som mangelfull på flere vesentlige områder. På grunn av svakheter i internkontrollen på områdene inntekter og personalutgifter, har det ikke vært mulig å utføre de revisjonshandlingene som anses nødvendige for å kunne bekrefte at all inntektsbringende virksomhet kommer til uttrykk i regnskapet, og at alle registrerte personalutgifter er reelle. Etter Riksrevisjonens vurdering knytter det seg betydelig usikkerhet til det avlagte regnskapet for 2000. De avdekkede svakhetene og manglende dokumentasjon medfører at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å kunne ta stilling til om Rikshospitalets regnskap for 2000 er fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Kopi av brevet med vedlegg ble sendt Sosial- og helsedepartementet. Rikshospitalet ble bedt om å sende svaret til Riksrevisjonen gjennom departementet.

Sosial- og helsedepartementet uttaler i brev av 3. august 2001 at departementet ser alvorlig på forholdene som tas opp, og de foreløpige konklusjonene i Riksrevisjonens rapport. Departementet viser til Rikshospitalets brev av 31. juli 2001 med merknader til forholdene som er omtalt i rapporten, og redegjørelse for tiltak som er eller vil bli iverksatt for å forbedre rutinene i økonomistyringen og økonomiforvaltningen. Av Rikshospitalets merknader framgår det blant annet at Rikshospitalet mener det er god kontroll av dataene i produksjonssystemene og faktureringsystemet. Videre framgår det at grunnlagsdokumentasjonen for laboratorieinntektene er tilgjengelig elektronisk for revisjonen. Rikshospitalet omtaler at det har vært arbeidet med forbedringer på alle de områdene Riksrevisjonene tok opp i rapporten om regnskapet for 1999. Videre framgår det at Rikshospitalet har prioritert arbeidet med å samle alle rutinebeskrivelser i en økonomihåndbok, og at det legges opp til å ta håndboken i bruk i løpet av 2001.

Departementet uttaler at de i sin styring og oppfølging av Rikshospitalet har lagt vekt på at det skal arbeides systematisk med forbedringer av økonomistyring og økonomiforvaltning, herunder at de konkrete forholdene som er tatt opp i de årlige rapportene, blir fulgt opp. Departementet framhever viktigheten av at arbeidet skjer innenfor en helhetlig ramme, og viser i denne sammenheng til at det ved utgangen av juni 2001 forelå et samlet utkast til økonomihåndbok ved Rikshospitalet.

Departementet uttaler videre at det legger stor vekt på og vil følge opp at forbedringsarbeidet videreføres, og at det gis den nødvendige prioritet i forhold til viktigheten av å ha god økonomistyring og økonomiforvaltning. Departementet viser til den omdanningen av statlige og fylkeskommunale sykehus til foretak som skal skje fra 2002. I forberedel-

sesarbeidet som nå gjennomføres, vil det skje en systematisk oppfølging av det som er påpekt av behov for forbedringer av økonomistyring og økonomiforvaltning.

Riksrevisjonen bemerker:

Etter Riksrevisjonens vurdering knytter det seg betydelig usikkerhet til Rikshospitalets regnskap for 2000. Dette gjelder spesielt kravet til fullstendig, nøyaktig og pålitelig regnskapsførsel for områdene inntekter og lønn.

Selv om det redegjøres for at kontrollen i to mindre produksjonssystemer anses som god, er det ikke sannsynliggjort at kontrollen i andre systemer som genererer til dels vesentlige inntekter til faktureringsystemet, er pålitelig. Manglende grunnlagsdokumentasjon anses fortsatt som kritisk for å kunne ta stilling til laboratorieinntektene, selv om grunnlagsdokumentasjonen oppbevares elektronisk ved en avdeling.

Det er redegjort for flere tiltak som er eller vil bli iverksatt for å bedre økonomiforvaltningen ved Rikshospitalet. De iverksatte tiltakene vil imidlertid først få innvirkning på regnskapet for 2001.

Avdekkede mangler ved internkontrollen anses som betydelige. Den dokumentasjonen som er lagt fram, gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å godkjenne Rikshospitalets regnskap for 2000.

Sosial- og helsedepartementet har svart:

«Departementet ser meget alvorlig på at Rikshospitalets regnskap for 2000 ikke ble godkjent og at regnskapsførselen for områdene inntekter og lønn ikke tilfredsstiller kravet om fullstendighet, nøyaktighet og pålitelighet.

Departementet vil følge opp at det arbeides systematisk med forbedring av økonomistyring og økonomiforvaltning ved Rikshospitalet. Konkrete forhold Riksrevisjonen tidligere har ment må forbedres av Rikshospitalet og som er omtalt i årlige rapporter, har blitt fulgt opp spesielt av departementet. Departementet ser imidlertid at arbeidet ved Rikshospitalet ikke har vært tilstrekkelig, for å oppfylle kravet om god regnskapsskikk og reglene i statens økonomiregelverk. Departementet vil påse at de nødvendige prioriteringer gjøres ved Rikshospitalet for å sikre en god økonomistyring og økonomiforvaltning. En systematisk oppfølging av Riksrevisjonens antegnelse med forbedringer vil skje i forberedelsesarbeidet til omdanning av statlige og fylkeskommunale sykehus til foretak.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne Rikshospitalets regnskap for 2000. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på saken, og at en systematisk oppfølging av Riksrevisjonens antegnelse

se med forbedringer vil skje i forberedelsesarbeidet til omdanning av statlige og fylkeskommunale sykehus til foretak. De tiltak som iverksettes vil bli fulgt opp ved revisjon av regnskapet for 2001.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

2 Trygdeetatens regnskap for 2000

2.1 Årsavslutningen

Ved revisjonen av årsavslutningen for 2000 i trygde-etaten er det foretatt kontroll av regnskapene ved Rikstrygdeverket, fylkestygdekantorene, utvalgte hjelpemiddelsentraler og trygdekantorer samt ved Folketrygdkantoret for utenlandssaker og Trygde-etatens innkrevingsentral.

Det har vært en positiv utvikling for avleggelsen av trygdeetatens regnskap for 2000. Framlagt dokumentasjon viser at det er etablert bedre rutiner for avstemming og spesifikasjoner av bank-, interim- og beholdningskonti. Ved innføringen av nye regnskapsførere for driftsregnskapene, oppfylte samtlige regnskapsførere trygdeetatens interne sertifiseringskriterier.

Riksrevisjonen har følgende bemerkninger til regnskapsavlegget:

Utestående feilutbetalinger

Saldoer på kontiene for feilutbetalinger pr. 31. desember 2000 viser utestående fordringer på over 200 mill. kroner. Av dette beløpet utgjør feilutbetalte stønader/ytelser ca. 187 mill. kroner og feilutbetalinger til leger ca. 12 mill. kroner. Ved regnskapsavleggelsen er det ikke knyttet kommentarer til de enkelte feilutbetalingskontiene med hensyn til nye saker som er registrert, utviklingen i tidligere saker og utviklingen i innkrevingsarbeidet.

Oppfølging og regnskapsføring av biler trygde-etaten har gitt stønad til

Kontrollen viste at det var mangelfull oppfølging av beholdningen av biler som trygde-etaten har gitt stønad til. Det ble påvist differanser mellom fysisk og regnskapsført beholdning av biler. Det var ikke etablert et tilfredsstillende system for en totaloversikt over beholdningen og disponeringen av bilene (hos bruker, til resirkulering, for salg).

Utestående bidragsgjeld

Samlet bidragsgjeld pr. 31. desember 2000 ved Trygdeetatens innkrevingsentral og Statens innkrevingsentral utgjorde 3 131 mill. kroner, mot 3 063 mill. kroner pr. 31. desember 1999. Økningen i total bidragsgjeld i 2000 var på 68 mill. kroner. Av den samlede bidragsgjelden har Trygdeetatens innkre-

vingsentral klassifisert 892 mill. kroner som usikre fordringer og 431 mill. kroner som forventet tap. Sosial- og helsedepartementet har 9. januar 2001 gitt Forskrift om innkreving og regnskapsmessig behandling av uerholdelige bidragskrav.

Det er foretatt et omfattende arbeid med å klassifisere bidragsgjelden. Dette bør gi grunnlag for videre effektivisering av innkrevingsarbeidet. Avskrivninger i regnskapet for 2001 må vurderes i henhold til regelverket.

2.2 Pensjoner utbetalt av trygde-etaten

De fleste pensjonsytelser fra folketrygden er inntektsavhengige ytelser. Dette innebærer at pensjonen kan bli redusert dersom pensjonisten, eventuelt ektefellen, har arbeidsinntekt ut over fastsatte beløp.

Ved søknad om pensjon fra folketrygden skal det oppgis hvor stor arbeidsinntekt mottakeren forventer å ha ved siden av pensjonen. Ved større endringer i inntekt har pensjonisten plikt til å orientere trygde-etaten. For å kontrollere at grunnlaget for utbetalt pensjon har vært korrekt, foretar trygde-etaten årlig kontroll av oppgitt inntekt mot reell inntekt innrapportert til likningsmyndighetene. Kontrollen gjennomføres ved at kontrollister produsert ved å koble registrene gjennomgås av de enkelte trygdekantorene. Listene produsert av trygde-etaten for inntektsåret 1999 inneholdt vel 15 000 tilfeller hvor det forelå vesentlige avvik mellom inntekt lagt til grunn ved fastsettelse av pensjon i forhold til ved likningen. Over 4 000 av disse tilfellene var avvik listet ut fordi pensjonisten hadde oppgitt høyere inntekt enn hva som var innrapportert til likningsmyndighetene, og dermed kunne synes å ha fått utbetalt for lite pensjon.

Riksrevisjonen har foretatt en gjennomgåelse av kontrollistene som ble benyttet i trygde-etaten for inntektsåret 1999, med henblikk på å verifisere om disse var fullstendige, det vil si inneholdt alle relevante tilfeller med vesentlige avvik i inntekt. Kontrollen avdekket at mange tilfeller med vesentlige avvik ikke framkom på listene. Ut fra resultatene av revisjonen kan det anslås at det var minst 5 000 tilfeller med relevante avvik som ikke framkom på listene.

Gjennomgåelsen av et utvalg berørte tilfeller avdekket flere pensjoner der avvikene i inntekt kunne gitt store utslag på utbetalt ytelse. Det ble videre funnet en rekke tilfeller der det har vært vesentlige avvik mellom oppgitt og reell inntekt i flere år uten at utbetalt pensjon har blitt korrigert. Avvikene har ført til utbetaling av både for høy og for lav pensjon.

Forholdet ble tatt opp med Rikstrygdeverket i brev av 9. april 2001. I svar av 23. mai 2001 opplyser Rikstrygdeverket at de ser alvorlig på de manglene ved inntektskontrollistene som er avdekket av Riksrevisjonen. Det blir opplyst at hovedårsaken til manglene synes å være at mottatt informasjon fra

Skattedirektoratet ble kopiert over til en diskfil med for liten kapasitet. Dette medførte at 20–25 % av datamengden ikke ble inkludert i den videre produksjonen av kontrollistene. I tillegg ble det opplyst at en sorteringsfeil førte til at personer med flere arbeidsgivere ikke fikk summert sine inntekter. Riksstrygdeverket har opplyst at feilene vil bli korrigert når kontrollistene for inntektsåret 2000 blir produsert.

2.3 Refusjon av utgifter til spesialist- og allmennlegehjelp

Rutiner vedrørende utbetaling av direkte oppgjør til leger for refusjon av utgifter ved legehjelp er gjennomgått. Formålet med kontrollen har vært å vurdere om utbetaling av oppgjør til leger var underlagt tilfredsstillende internkontroll som kunne sikre at riktig ytelse ble utbetalt. Bevilgningen til refusjon av utgifter ved legehjelp var til sammen 3,9 mrd. kroner i 2000.

I hvert fylke er det opprettet et oppgjørskontor med ansvar for kontroll og utbetaling av oppgjør til leger. Oppgjørskontoret skal foreta en begrenset kontroll ved utbetaling av legeoppgjør og minst en gang i året foreta en utvidet kontroll av legens krav og takstbruk etter en fastsatt plan. Det er utviklet et pc-program som oppgjørskontorene benytter for maskinell kontroll av legeregninger (legeregningssystemet LRK).

Følgende forhold bemerkes:

Begrenset og utvidet kontroll

Legene kan framsette månedlig refusjonskrav overfor oppgjørskontoret enten manuelt ved levering av regningsblanketter, eller ved bruk av edb. Ved manuelle oppgjør ble det i liten grad gjennomført faste kontroller før utbetaling. Det ble blant annet opplyst at de manuelle regningskortene ble «bladd igjen».

Det forelå overordnede planer for utvidet kontroll for år 2000 ved de besøkte oppgjørskontorene unntatt ett.

Kontorene var i varierende grad à jour med kontrollarbeidet i forhold til planen. Ved ett oppgjørskontor var kontroll av legevaktsoppgjør først påbegynt i desember måned. Ved to av de besøkte kontorene ble det funnet eksempler på at spesialistgruppene ikke var kontrollert, eller at kontroll av disse først var igangsatt i 2001. I tillegg ble det funnet flere eksempler på at oppgjør utbetalt både i 1998 og 1999 først er blitt kontrollert i år 2000.

Planene for utvidet kontroll var til dels mangelfulle med hensyn til hva som skulle kontrolleres til hvilke tider. Dette gjaldt blant annet hvilke typer leger (spesialist-, allmenn- eller legevaktslege), hvilke typer oppgjør (edb-basert eller manuelt), hvilke månedsoppgjør og hvilke takster som skulle velges ut for kontroll. For øvrig forelå ikke planer for saksbe-

handling etter gjennomført kontroll, for eventuell kommunikasjon med legene samt behandling og oppfølging av svarene. Det varierte i stor grad hvordan gjennomført utvidet kontroll ble dokumentert.

Legeerklæringer

Legeerklæringer rekvireres av og sendes trygdekontoret, mens regningene i hovedsak blir sendt oppgjørskontoret for utbetaling dersom legen har avtale om direkte oppgjør. Oppgjørskontorene utførte i liten grad systematiske kontroller av at trygdekontoret hadde mottatt legeerklæringene, og at disse var tilfredsstillende utfylt. Det ble ikke framlagt konkrete planer for kontroll av regninger for legeerklæringer ved utvidet kontroll av oppgjør. Retningslinjer for kontroll av regninger for legeerklæringer synes ikke å foreligge.

Det varierte hvorvidt oppgjør for legeerklæringer utstedt av sykehusleger ble utbetalt direkte til sykehuset eller til den enkelte lege. Ingen av oppgjørskontorene hadde innhentet avtaler inngått mellom sykehuset og sykehusets leger om at honoraret skal utbetales direkte til legen. Det ble opplyst at oppgjøret ble utbetalt i forhold til hvordan kravet var framsett.

Feilutbetalingsaker

Dersom en lege har krevd og fått utbetalt for store beløp i refusjon, plikter legen å betale dette tilbake. Vedtak blir fattet om tilbakebetaling, og beløpets størrelse fastsettes og føres på egen konto for feilutbetalinger til leger. Saldoen på denne kontoen i Rikstrygdeverket pr. 31. desember 2000 utgjorde 11,8 mill. kroner. Av dette tilhørte 6,9 mill. kroner oppgjørskontoret i Oslo. Ni oppgjørskontorer hadde ikke saldo på kontoen. Rutiner for saksbehandling, registrering og innkreving må vurderes.

2.4 Sykepenger utbetalt av trygdeetaten

Riksrevisjonen har foretatt kontroller på områder knyttet til trygdeetatens beregning og utbetaling av sykepenger. Bevilgningen til stønad under sykdom var til sammen ca. 20 mrd. kroner i 2000. Den overordnede målsettingen for kontrollen har vært å vurdere om trygdeetaten utbetaler korrekte sykepenger i forhold til gjeldene regelverk.

Kontrollene har vært konsentrert om følgende hovedområder:

- Vurdere om trygdeetaten har tilfredsstillende rutiner for kontroll av inntektsopplysninger slik at sykepengegrunnlaget blir fastsatt korrekt
- Vurdere om trygdeetaten innhenter tilfredsstillende dokumentasjon for vedtak om sykepenger, herunder vedtak ved henholdsvis 8 og 12 uker. Det er også foretatt vurderinger i forhold til om vedtakene fattes rettidig
- Vurdere om trygdeetaten har tilfredsstillende ru-

tinere for oppfølging og kontroll av rett til sykepenge

- Vurdere om den interne kontrollen i IT-systemet Infotrygd er tilfredsstillende

Kontrollen påviste følgende svakheter i den interne kontrollen:

Sykepengegrunnlag og kontroll av inntekt

Et viktig element for å sikre korrekt utbetaling av sykepenge er å kontrollere at inntekten som legges til grunn ved fastsettelse av sykepengegrunnlaget, er korrekt. Gjennomført revisjon har avdekket at trygdekontorenes kontroll på dette punktet er mangelfull. Følgende forhold bemerkes:

- Det er avdekket tilfeller der vedtak om sykepenge er fattet selv om foreliggende inntekts- og skatteopplysninger om sykepengetilfellet er mangelfulle.
- Egne utviklede kontrollhjelpemidler for å kontrollere inntektsopplysninger og utbetalinger blir ikke benyttet i tilstrekkelig grad.
- Trygdekontorene verifiserer ikke inntektene i en rekke tilfeller der oppgitt lønn er mer enn 25 % høyere enn gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt tre siste år.
- Fastsettelse av sykepengegrunnlaget ved arbeidsforhold med skiftende inntekter var i mange tilfeller ikke i overensstemmelse med regelverket.
- Det var ikke satt fram krav om ytterligere dokumentasjon i en del tilfeller der den sykmeldte selv gir inntektsopplysningene.
- Trygdekontorenes vurderinger og eventuelt kontroll var mangelfullt dokumentert.

Sykmelding og vedtak

Sykmelding II, som blant annet skal inneholde vurdering av muligheten for at den sykmeldte kan bli arbeidsfør igjen, og en redegjørelse for det videre behandlingsopplegget, skal sendes trygdekontoret for fortsatt rett til sykepenge utover åtte uker. Videre skal trygdekontoret vurdere saken på nytt når arbeidsuførheten har vart i 12 uker, og gjøre vedtak om fortsatt rett til sykepenge. Sykmelding II er det viktigste grunnlaget for vurderingen.

Kontrollen avdekket at trygdekontorenes rutiner knyttet til saksbehandlingen av sykmelding II og 12 ukers vedtak var mangelfulle, samt at saksbehandlingen i mange tilfeller skjedde langt senere enn forutsatt. Følgende forhold ble avdekket:

- Sykmelding II var i en rekke tilfeller ikke kommet inn før etter 14 uker, dvs. seks uker etter fristen. Dette kan for mottakerne medføre forsinkelser i utbetalingen.
- Sykepenge ble fortsatt utbetalt til tross for at sykmelding II ikke var mottatt.
- 12 ukers vedtak var fattet uten at sykmelding II

forelå, og det ble foretatt utbetaling av sykepenge uten at 12 ukers vedtak var fattet.

- Flere trygdekontorer hadde mangelfulle rutiner for bruk av egne rapporter utarbeidet for kontrollformål.

Mangelfulle rutiner for saksbehandling knyttet til sykmelding II og 12 ukers vedtak medfører risiko for at sykepenge utbetales uten at det lenger foreligger rett til ytelsen, og at den sykmeldte ikke får tidsriktig vurdering av det videre behandlingsopplegget.

Oppfølging og kontroll utover 12 uker

Trygdekontoret skal spille en aktiv rolle i oppfølgingen av den sykmeldte. I dette inngår tett kontakt med lege, arbeidstaker og arbeidsgiver slik at den sykmeldte tidligst mulig kan komme tilbake til arbeid. Trygdekontorenes rutiner for oppfølging av sykmeldte utover 12 uker synes mangelfulle. Dette medfører risiko for at sykepenge utbetales i en lengre periode enn det mottakeren faktisk er berettiget. Stikkprøvekontroll av saker hvor personer var sykmeldt i over 10 måneder, viste at det ikke forelå dokumentert vurdering av det videre behandlingsopplegget fra lege etter 12 ukers sykmelding.

Rett til sykepenge

Trygdekontorene synes å ha mangelfulle rutiner for oppfølging av sykmeldtes arbeidsforhold, herunder oversikt over arbeidsgivere, ansettelsesforhold, deltidspersent mv. I forbindelse med en analyse av et begrenset utvalg av tilfeller, ble det avdekket flere saker hvor den sykmeldte hadde vært i arbeid samtidig som vedkommende mottok sykepenge. Mangelfulle rutiner gir risiko for at sykepenge utbetales uten at det lenger foreligger rett til ytelsen.

Datasystemet

Det ble avdekket svakheter i programmerte kontroller i aktuelle IT-systemer. Det er blant annet mulig å foreta utbetalinger av sykepenge fra flere trygdekontorer for samme tidsrom for samme person, doble utbetalinger ved flytting, utbetalinger av sykepenge utover maksimumsgrensen og registrering av ulike sykegrad i samme periode med påfølgende feilutbetaling.

Kassasjon av dokumentasjon for sykepengeutbetalingen

Ved flere trygdekontorer ble det påvist at økonomireglementets krav om oppbevaring av dokumentasjon for utbetalinger ikke ble fulgt. Inntekts- og skatteopplysningsskjemaene for 1999 ble makulert før eller like etter årsskiftet 2000/2001. Dette innebærer at vedtaksdokumentasjon for løpende sykmeldings-tilfeller ble makulert.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Sosial- og

helsedepartementet i brev av 26. juni og 29. juni 2001.

Departementet har blant annet avgitt følgende svar i brev av 1. august 2001 og viser til Rikstrygdeverkets brev til departementet av 17. juli og 19. juli 2001:

1) Årsavslutningen

Sosial- og helsedepartementet konstaterer at det har vært en positiv utvikling i trygdeetatens regnskapsarbeid det siste året. Departementet viser blant annet til at det er etablert bedre avstemmings- og kontrollrutiner, og at samtlige regnskapsførere i løpet av 2000 oppfylte trygdeetatens interne sertifiseringskriterier. Departementet viser dessuten til at trygdeetaten har etablert nye rapporteringsrutiner med tertialvis rapportering fra fylkestrygdekontorene til Rikstrygdeverket. Denne rapporteringen gir muligheter for fortløpende oppfølging mot ytre etat med fokus på risikoområder.

Departementet har følgende merknader til de enkelte punkter i Riksrevisjonens brev:

Utestående feilutbetalinger

Utestående feilutbetalinger pr. 31. desember 2000 utgjør ca. 200 mill. kroner, noe som tilsvarer ca. en promille av etatens samlede utbetalinger. Departementet mener likevel dette tallet er for høyt.

Departementet konstaterer at trygdeetaten høsten 2000 har hatt en markert nedgang i antall ubehandlede feilutbetalingssaker. Departementet viser også til at Rikstrygdeverket har innskjerpet rutineene for dokumentasjon som viser hva som er gjort i hver enkelt sak.

Kontrollarbeidet med feilutbetalinger er tatt inn i departementets tildelingsbrev til trygdeetaten og vil bli fulgt opp i etatsstyringsdialogen med Rikstrygdeverket.

Oppfølging og regnskapsføring av biler trygdeetaten har gitt stønad til

Departementet slutter seg til de tiltakene på området som framgår av Rikstrygdeverkets brev. Departementet forventer at det i løpet av 2001 etableres enhetlig praksis for regnskapsførselen for gjenbruk av biler på hjelpemiddelsentralene.

Utestående bidragsgjeld

Departementet legger til grunn at Trygdeetatens Innkrevingsentral skal gjennomføre avskrivninger i henhold til forskrift av 9. januar 2001, og vil påse at disse gjøres i henhold til forskriften og kravene i Økonomireglementet for staten. Departementet vil følge opp trygdeetatens arbeide fortløpende på dette området.

2) Pensjoner utbetalt av trygdeetaten

Inntektsprøvingen er primært basert på at inntektsopplysninger fra stønadsmottakerne er korrekte, slik at etterkontrollen mot inntektsregisteret skal være en supplerende etterkontroll.

Departementet ser, i likhet med Rikstrygdeverket, alvorlig på de mangler ved inntektskontrollistene som er avdekket av Riksrevisjonen. Departementet konstaterer at dette i hovedsak skyldes en teknisk feil ved kopiering av filer fra Skattedirektoratet, og at denne er korrigert i kontrollister som ble sendt til ytre etat i juni 2001.

Departementet viser til at Rikstrygdeverket, på bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse, har utarbeidet en tiltaksplan på pensjonsberegningområdet. Departementet vil følge opp handlingsplanen for pensjonsberegningområdet i etatsstyringsdialogen med Rikstrygdeverket.

3) Refusjoner av utgifter til spesialist og allmennlegehjelp

Departementet ser alvorlig på de feil og mangler som er påpekt i trygdeetatens rutiner for kontroll av refusjoner av utgifter til spesialist- og allmennlegehjelp. Området vil bli fulgt opp fra departementets side.

I Rikstrygdeverkets brev til departementet av 17. juli 2001 går det fram at oppgjørskontorene fremdeles befinner seg i en oppbyggingsfase. Rikstrygdeverket vil bidra sterkere i forhold til oppgjørskontorenes organisering og ressursbehov framover.

Det bemerkes at det IT-baserte kontrollsystemet LRK er foreldet. I løpet av høsten vil det bli gjort endringer i systemet for å lette arbeidet på oppgjørskontorene. Det anses imidlertid som nødvendig på sikt å utvikle et nytt kontrollprogram.

Honorering av legeerklæringer innebærer utfordringer for trygdeetaten, og det er etablert nye retningslinjer for kontroll av disse.

Rikstrygdeverket vil følge opp inndrivelse av feilutbetalte beløp overfor fylkestrygdekontorene. Det vil bli utarbeidet rutinebeskrivelse hvor det framgår hvor kravene skal posteres og nødvendigheten av at inndrivelsen følges opp av ansvarlige personer på hvert oppgjørskontor.

4) Sykepenger utbetalt av trygdeetaten

Departementet viser i svarbrevet til Rikstrygdeverkets brev av 19. juli 2001 til departementet. I brevet fra Rikstrygdeverket redegjøres det for de konkrete forholdene Riksrevisjonen bemerker, og for en rekke konkrete tiltak som er og vil bli iverksatt på bakgrunn av revisjonsarbeidet.

Departementet gir videre i svarbrevet uttrykk for at de ser alvorlig på flere av de funnene undersøkelsen avdekker, og understreker at styringsdialogen

med Rikstrygdeverket fortsatt må ha et klart fokus på sykepengeområdet.

Rikstrygdeverket har hatt sykepengeområdet som en av sine hovedprioriteringer i flere år. Dette har etter departementets vurdering blant annet medført at det er satt i verk en rekke gode tiltak både i forhold til de formelle aspektene ved saksbehandlingen og i forhold til oppfølgingsaspektet. Men som undersøkelsen viser, er det fortsatt et stykke fram i forhold til enkelte forhold ved saksbehandlingen.

Departementet ser i likhet med Rikstrygdeverket alvorlig på at de kontrollhjelpemidlene som trygdekantorene har til rådighet, ikke ser ut til å bli brukt i tilstrekkelig grad.

Departementet vil se nærmere på det forhold at enkelte kan innrette seg slik at de kan gå på sykepengeperiode på ett år, tilsier regelverket at man har/skal ha vært helt arbeidsufør i seks måneder før det igjen foreligger rett til sykepenge. Man skulle således ikke kunne få ny rett til sykepenge etter seks måneder på rehabiliteringspenger.

Departementet ser alvorlig på at undersøkelsen avdekker at enkelte har vært i arbeid mens de har mottatt sykepenge. Å unnlate å gi opplysninger om at en er i arbeid i sykepengeperioden, er et brudd på den tillit som trygdesystemet bygger på, og må karakteriseres som rent misbruk. Departementet vil særlig framheve og følge opp Rikstrygdeverkets arbeid med et overvåkingssystem for å avdekke personer som har mottatt sykepenge og samtidig har hatt pensjonsgivende inntekt fra ordinært arbeid.

Departementet konkluderer med at området vil bli fulgt opp nøye i styringsdialogen med Rikstrygdeverket. Departementet slutter seg til den redegjørelsen Rikstrygdeverket har gitt i sitt brev, og vi vil særlig framheve de strakstiltakene som er gjennomført, og at listen over tiltak som vil bli iverksatt, synes veloverveid. Departementet vil i styringsdialogen særlig fokusere på gjennomføring av tiltak og statusvurderinger. Siktemålet må være å minimalisere risikoen for feil, avdekke feil og rette opp feil.

Riksrevisjonen bemerker:

Revisjonen av trygdeetatens regnskap for 2000 har avdekket flere svakheter ved regnskapsavlegget og internkontrollen i forbindelse med IT-systemene. Det er påvist vesentlige feilutbetalinger av pensjoner som er inntektsavhengige, samt svakheter i internkontrollen vedrørende utbetaling av legeoppgjør og i beregning og utbetaling av sykepenge.

De utestående fordringene for feilutbetalinger til behandlere og av stønader/ytelser er betydelige. Utestående bidragsgjeld øker og utgjorde vel 3,1 mrd. kroner pr. 31. desember 2000.

Ovennevnte feil og mangler anses som betydelige, både i forhold til trygdeetatens regnskap generelt og den enkelte trygdemottaker spesielt.

Riksrevisjonen ser alvorlig på de forholdene som er avdekket, og forutsetter at arbeidet med å redusere risikoen for feil gis høy prioritet.

Sosial- og helsedepartementet har svart:

«Departementet har merket seg at Rikstrygdeverket i regnskapet for 2000 kan vise til positiv utvikling i forhold til regnskapet for 1999. Departementet ser alvorlig på og arbeider videre overfor trygdeetaten på de områder Riksrevisjonen fortsatt har merknader til.

Departementet har følgende kommentarer til de enkelte punktene:

Revisjon av årsavslutningen

Departementet har merket seg at Riksrevisjonen konstaterer at det har vært en positiv utvikling i Trygdeetatens regnskapsarbeid det siste året. Departementet vil iverksette tiltak for å følge opp gjeld, utestående feilutbetalinger, oppfølging og regnskapsføring av biler trygdeetaten har gitt stønad til og utestående bidragsgjeld. På det siste punktet vises det særlig til departementets forskrift av 9. januar i år om avskrivning av gjeld.

De utestående feilutbetalinger er for høye og Rikstrygdeverkets arbeid på området vil bli fulgt nøye opp.

Pensjoner utbetalt av trygdeetaten

Departementet ser alvorlig på de mangler ved inntektskontrollistene som er avdekket av Riksrevisjonen. En vesentlig del av feilene skyldtes en teknisk feil ved kopiering av filer fra Skattedirektoratets registre. Manglene ved Rikstrygdeverkets kontrollister som følge av den tekniske feilen ble korrigert i kontrollister som ble sendt til ytre etat i juni 2001.

Rikstrygdeverket har nå utarbeidet en tiltaksplan på Pensjonsberegningsområdet. Departementet vil nøye følge opp denne handlingsplanen i etatsstyringsdialogen med Rikstrygdeverket.

Refusjoner av utgifter til spesialist og allmennlegehjelp

Departementet ser også alvorlig på de feil og mangler som er påpekt i trygdeetatens rutiner for kontroll av refusjoner av utgifter til spesialist- og allmennlegehjelp. Departementet forventer at Rikstrygdeverkets planer for en bedre og mer målrettet kontroll av oppgjørene og legeerklæringene vil heve kvaliteten. Departementet vil følge nøye opp arbeidet som gjøres. Når det gjelder feilutbetalinger til leger bemerkes at Rikstrygdeverket vil rette fokus mot dette på et eget fagseminar og at dette vil bli et tema i styringsdialogen internt i trygdeetaten. Departementet vil på sin side følge opp området i sin dialog med Rikstrygdeverket.

Sykepenger utbetalt av trygdeetaten

Riksrevisjonens undersøkelse er foruroligende og departementet vil sammen med Rikstrygdeverket iverksette tiltak for å redusere de risikoforhold som er påpekt. Undersøkelsen understreker også at sykepengeområdet fortsatt må ha fokus i etatsstyringsdialogen.

Konklusjon

Departementet forutsetter at både de mer langsiktige tiltak og strakstiltakene som det er redegjort for, vil heve kvaliteten betraktelig og i stor grad eliminere den typen feil som er fremkommet i undersøkelsen. Departementet vil følge opp dette både i den ordinære styringsdialogen med Rikstrygdeverket og i

departementets oppfølging av Rikstrygdeverkets handlingsplan på IT-området.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen vil påpeke at de omtalte forhold har stor betydning både for trygdeetatens regnskap og enkeltpersoners rettigheter i trygdesystemet.

Riksrevisjonen har merket seg at det er iverksatt en rekke tiltak for å rette opp de forhold Riksrevisjonen har bemerket, og at departementet vil følge opp disse i styringsdialogen med Rikstrygdeverket.

Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

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»

Til orientering**4 Rikshospitalets apotek og Radiumhospitalets apotek – feil og mangler ved regnskapene**

Riksrevisjonen har tidligere ved flere anledninger de senere årene tatt opp forhold vedrørende økonomiforvaltningen ved Rikshospitalets apotek og Radiumhospitalets apotek. Vedvarende feil og svakheter førte til at regnskapene for 1999 ikke ble godkjent, jf. Dokument nr. 1 (2000–2001). Av departementets svar til antegnelsen framgikk det at «apotekene har utarbeidet en detaljert handlingsplan med frister for arbeidet med å bringe regnskapet i orden». Sosial- og helsedepartementet ble ved Riksrevisjonens brev av 15. juni 2001 bedt om status for dette arbeidet og departementets vurdering av rapporteringen til statsregnskapet.

I departementets brev av 3. juli 2001 framgår det at apotekene i samarbeid med Skattefogden i Østfold har foretatt omfattende korrigeringer i regnskapene for år 2000. Ved årsavslutningen for 2000 gjensto imidlertid en avklaring/oppretting av egenkapitalelementet i kasserapportens del C. Dette er fulgt opp i 2001 ved Stortingets behandling 15. juni 2001 hvor det ble gitt tilslutning til at feilene rettes opp gjennom regnskapsmessige avskrivninger ved postering

over konto for forskyvninger i balansen, jf. St.prp. nr. 84 (2000–2001) og Innst. S. nr. 325 (2000–2001).

Gjennomført revisjon av regnskapet for 2000 viser at regnskapene ved begge apotekene er forbedret i forhold til i 1999.

Selv om det fremdeles er en del svakheter og mangler knyttet til regnskapsavleggelsen til Rikshospitalets apotek og Radiumhospitalets apotek, har Riksrevisjonen funnet å kunne godkjenne regnskapene for år 2000. Påviste svakheter og mangler vil spesielt bli fulgt opp ved revisjonen av regnskapet for 2001. Riksrevisjonen forutsetter at de tiltakene som er angitt av apotekene, er tilstrekkelige for å oppnå en effektiv og tilfredsstillende økonomiforvaltning.

Sosial- og helsedepartementet har følgende kommentar:

«Sosial- og helsedepartementet ser meget alvorlig på at Rikshospitalets apotek og Radiumhospitalets apotek ikke har vært i stand til å fremlegge nødvendig dokumentasjon til å få godkjent regnskapene for

1999. På bakgrunn av de problemer som ble avdekket i forbindelse med disse to apotekenes arbeid med å avslutte regnskapet for 1999, ble det utarbeidet handlingsplaner for arbeidet med å bringe regnskapene i orden. Apotekene, i samarbeid med Skattefogden i Østfold, har med grunnlag i disse handlingsplanene, foretatt omfattende korrigeringer i regnskapene for 2000. Avklaring/oppretting av egenkapitalelementet i kasserapportens del C gjensto imidlertid ved årsavslutningen for 2000. Dette ble fulgt opp i 2001, og Stortinget gav 15. juni 2001 sin tilslutning til oppretting av nevnte feil gjennom regnskapsmessige avskrivninger ved postering over kon-

to for forskyvninger i balansen, jf. St.prp. nr. 84 (2001–2001) og Innst. S. nr. 325 (2001–2001).

På bakgrunn av Stortingets vedtak har departementet, i brev av 07.09.01 til de to apotekene, redegjort for hvilke posteringsregnskaper Finansdepartementet vil foreta i det sentrale statsregnskapet for 2001. I tillegg har departementet bedt de to apotekene foreta de nødvendige posteringsregnskaper for 2001. Frem mot årsavslutningen for 2001 vil departementet følge opp apotekene i forhold til disse opprettningene og i forhold til økonomiforvaltningen generelt, jf. tildelingsbrevet for 2001.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Kirsten Astrup (sak 4)

Eirik Larsen Kvakkestad

Utenriksdepartementet

Statsregnskapet 2000

Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 5. september og svar avgitt 1. oktober 2001)

Til decharge etter omstendighetene

1 Bilateral bistand

Riksrevisjonen har de senere årene foretatt forskjellige undersøkelser vedrørende forvaltningen av norsk utviklingssamarbeid, så som stat-til-stat-samarbeid og midler kanalisert via FAO og norske frivillige organisasjoner. Som ledd i revisjonen av Utenriksdepartementets regnskap for 2000 er det særlig sett på tilskudd under programkategori 03.10 Prioriterte land og regioner, kapittel 0150 benyttet i samarbeid med Bangladesh, Mosambik, Uganda og Zambia. Det er foretatt undersøkelser ved ambassadene i de nevnte landene.

I Dokument nr. 1 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 107 (1999–2000), ble det rapportert om tidligere funn på området. De merknadene Riksrevisjonen har hatt i forbindelse med siste årenes undersøkelser berører i hovedsak de samme områder og forhold. Det konstateres imidlertid at sett over noe tid har forvaltningen av norsk bistand blitt forbedret på mange områder.

Målet med undersøkelsen var å kontrollere om NORAD og de besøkte ambassadene har utøvet sin tilsynsplikt overfor tilskuddsmottakerne ved å se etter 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 var etablert betryggende rutiner for tildeling, utbetaling og oppfølging av tilskudd, samt å se etter om regnskapsføringen er korrekt.

Riksrevisjonen har tatt opp følgende forhold:

System for aktivitets- og budsjettoppfølging

NORAD har utviklet et eget økonomi-, planleggings- og styringsverktøy for all bistandsvirksomhet. I Riksrevisjonens rapporter ble det påpekt at flere ambassader ikke har ført fullstendig oversikt i systemets aktivitetsdel over hvilke framdriftsrapporter, regnskaper og revisjonsrapporter mottaker skal levere. NORAD har investert betydelige ressurser i ut-

viklingen av oppfølgingssystemet med det formål at dette skulle gi relevant informasjon. Det antas at mangelfull utfylling vil vanskeliggjøre måloppnåelsen for systemet.

Innebygde kontroller i systemet skal sikre at de avtalemessige forholdene er i orden før utbetalinger foretas. Undersøkelsene viste at det i to land var utbetalt større beløp enn det som var avtalefestet ved utbetalingstidspunktet. Dette indikerer at de etablerte kontrollrutinene i forbindelse med utbetalinger ikke fungerer tilfredsstillende, og NORAD bør vurderes å legge inn sperrer i økonomisystemet, blant annet bedret samordning mellom forskjellige systemer slik at det ikke er mulig å utbetale større beløp enn det som er avtalefestet.

Avtalebeløp og fullmakter

I NORADs instruks for stedlige representanter heter det blant annet at tilleggsavtaler som medfører at rammen for et tiltak overstiger 15 mill. kroner, må forelegges NORADs Bevilgningsutvalg. Tilsvarende skal enkeltavtaler under en rammeavtale som samlet medfører at tiltaket overstiger 15 mill. kroner, forelegges utvalget. Riksrevisjonen har i rapportene vist til tilfeller der ambassader synes å ha fattet beslutninger som kan være i strid med disse fullmaktene. Det kan være behov for at NORAD foretar en klargjøring av instruksen på dette punktet.

Avtaler og avtaleetterlevelse

I NORADs strategi mot år 2005 er det uttalt under avsnittet Kvalitet og forvaltning at utviklingssamarbeid skal reguleres gjennom skriftlige avtaler som skal være entydige verktøyer for styring og oppfølging av samarbeidet. Videre skal avtalene beskrive hvordan man skal forholde seg dersom forpliktelser ikke overholdes. Det benyttes i stor grad standard tekst for forskjellige typer avtaler.

For ett tiltak i Mosambik har Norge bare inngått avtale med Swiss Development Cooperation, ikke

med Mosambiks myndigheter om støtten. Det kan stilles spørsmål om det vil være forvaltningsmessig mer korrekt også å inngå en formell avtale om slik støtte med mottakerlandet.

Undersøkelsene har vist at det i enkelte tilfeller ikke er tatt inn forbehold om adgang for Riksrevisjonen til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene, jf. bevilgningsreglementet § 17.

Med tanke på oppfølging og avslutning av tiltak er det viktig at sentrale dokumenter er tilgjengelige i arkivet. Det ble funnet at dette ikke alltid er tilfelle. Mange tiltak har lang varighet, og tilpasninger/endringer av opprinnelig avtale foretas ofte i forbindelse med formelle samarbeidsmøter og tas inn i referat fra disse. Ved inngåelse av tilleggsavtaler bør NORAD vurdere å justere avtaleteksten i forhold til de tilpasninger/justeringer som er foretatt siden forrige avtaleinngåelse og eventuelle nye standardkrav.

En viktig endring i norsk bistand er dreiningen mot samfinansiering av tiltak med andre giverland. Alle de undersøkte tiltakene i Mosambik er av denne typen. Det kan synes som tilrettelegging av oppfølgingsmekanismer i slik sammenheng blir meget omfattende for å tilfredsstille både mottakerlandet og de forskjellige giverland. Dette kan føre til forsinket oppstart og utbetaling. For å tilrettelegge oppfølgingen på en mest mulig hensiktsmessig måte er det viktig å klarlegge kritiske elementer i et tiltak. I forbindelse med den pågående revisjonen av manualen for stat-til-stat-samarbeid bør NORAD vurdere om dette forholdet bør vektlegges mer.

I standard prosjektavtale som benyttes, foreslås det at det tas inn en bestemmelse om at mottaker av tilskuddsmidler skriftlig skal bekrefte mottak av midlene. De fleste undersøkte tiltakene har slik bestemmelse i avtalene. Undersøkelsene viste at mottakerne kun sporadisk har oversendt en skriftlig bekreftelse på at midlene er mottatt. Ambassadene har ikke vært konsekvente i å følge opp manglende mottaksbekreftelser. For enkelte tiltak er det funnet at mottaksbekreftelsen bekrefter et annet beløp enn det som er oppgitt på utbetalingsbilaget.

I rapporten vedrørende Zambia påpekes det at ambassaden for flere av tiltakene ikke har oppfylt sine avtaleforpliktelser. For ett tiltak er det ikke funnet dokumentert at ambassaden har oversendt de avtalte månedlige oversiktene over påløpte ekspertutgifter til tilskuddsmottaker. Det er sentralt at NORAD bidrar til at tilskuddsmottakers økonomiske styring og oversikt kan utføres på grunnlag av best mulig informasjon om faktiske påløpte kostnader og tilgjengelige midler for prosjektet.

Revisjonsklausuler i avtalene

Ifølge standard avtalemal skal revisjonen som hovedregel gjennomføres av mottakerlandets riksrevisjon eller andre, godkjent eller utnevnt av denne. En

del av de undersøkte avtalene er lite spesifikke med hensyn til revisjon. Spesifiserte krav til hva revisor skal bekrefte, og tidsfrist for revisjonsberetning framgår ikke. Ambassaden synes derfor ikke å ha fullt ut tilfredsstillende grunnlag for å vurdere avtaletterlevelse. Det er i liten grad funnet dokumentasjon som viser noen begrunnelse for de forskjellige revisjonsklausulene.

Rapportering/oppfølging på samlet regnskap

Riksrevisjonen har i flere tidligere rapporter av denne typen påpekt at regnskaps- og revisjonsrapporter bør dekke tilskuddsmottakers samlede økonomi, ikke bare et avgrenset norsk tilskudd. NORAD har i prinsippet sagt seg enig i dette ved tidligere anledninger. Slik rapportering er ikke avtalt for alle undersøkte tilskudd.

Avslutningsdokumenter og prosess

Når det gjelder utarbeidelse og godkjenning av avslutningsdokumenter, beskrives dette i manualen for stat-til-stat-samarbeid som en administrativ avslutning av tiltak. Tiltakets gjennomføring, virkning og bærekraft skal vurderes. Undersøkelsen har vist at denne prosessen ofte foretas flere år etter siste utbetaling, og ofte etter at den eller de saksbehandlere som hadde tiltaksoppfølgingen, har forlatt mottakerlandet. Det framgår for eksempel av dokumentasjonen vedrørende Mosambik at utarbeidelse av avslutningsdokumenter til dels foretas av eksterne konsulenter. Det er også et faktum at en del tiltak har meget lang varighet før formell avslutning finner sted. Det kan stilles spørsmål om prosedyren med avslutningsdokumenter slik den praktiseres i dag gir optimal institusjonell læring i forhold til ressursene som brukes for å utarbeide dokumentet. NORAD bør vurdere endringer i rutinen som i større grad muliggjør at denne prosessen framskyndes, slik at den læringsmessige nytten blir større, og slik at eget personell i større grad kan utføre arbeidet.

Overførbare bevilgninger

For to undersøkte tiltak i Zambia synes det ikke å være tatt tilstrekkelig hensyn til at utbetalingene skal skje så nær forbrukstidspunktet som mulig. Det vises til Økonomireglement for staten § 17.8 som fastslår at utbetaling av tilskudd skal foretas etter hvert som mottaker har behov for det, for å dekke de aktuelle utgifter. Utbetalingene må justeres i forhold til den reelle framdriften og baseres på reviderte planer og budsjetter. Riksrevisjonen kan ikke se at det oppgitte ønsket om ikke å overføre for mye midler fra det ene regnskapsåret til det neste er en legitim årsak til å fravike gjeldende regelverk. Denne praksisen kan gi et fortegnert bilde av aktivitetsnivået på bistanden.

Evaluering av tilskuddsordningen

Det er ikke foretatt evaluering av den samlede bistanden til Zambia siden 1986. I henhold til pkt. 11-5.3 i funksjonelle krav til økonomireglementet, skal det med mellomrom foretas evaluering av tilskuddsordninger.

Rapporter om de forskjellige delundersøkelsene er forelagt NORAD/Utenriksdepartementet fortløpende, og besvarelser/kommentarer er mottatt via Utenriksdepartementet. De endelige rapportene fra undersøkelsene er også forelagt Utenriksdepartementet og NORAD. Når det gjelder forholdene tatt opp om forvaltningen av bistand til henholdsvis Uganda, Zambia og Mozambik, har Utenriksdepartementet besvart disse i brev av 4. desember 2000, 8. og 21. august 2001, vedlagt kommentarer fra NORAD. Direktoratet for utviklings samarbeid har tatt de påpekte forholdene til etterretning. Departementet har ikke hatt ytterligere kommentarer.

Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig at departementet sørger for at de avdekkede manglene av generell karakter blir fulgt opp i den videre forvaltningspraksisen på området.

Utenriksdepartementet har svart:

«Utenriksdepartementet har forelagt Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet 2000 vedrørende bilateral bistand for NORAD.

Hva gjelder Riksrevisjonens anmerkning om mangelfull utfylling av aktivitetsdelen i NORADs økonomi-, planleggings- og styringssystem, opplyser NORAD at innlegging av avtalefestede aktiviteter i dette systemet vil bli tatt inn som en obligatorisk oppgave i den nye utgaven av NORADs prosjektmanual som nå er under utarbeidelse.

NORADs økonomi-, planleggings- og styringssystem inneholder sperrer som skal gjøre det umulig å utbetale større beløp enn det som er avtalefestet. Utenriksdepartementet vil derfor innskjerpe overfor NORAD at direktoratet må sørge for å ha rutiner som gjør at kontrollmulighetene som ligger i systemet, utnyttes på en tilfredsstillende måte. NORAD opplyser at spørsmålet om å legge inn ytterligere sperrer vil bli vurdert i forbindelse med det påbegynte arbeidet med en ny versjon av økonomi-, planleggings- og styringssystemet. NORAD opplyser for øvrig også at det vil bli gitt en grundig innføring i Økonomireglementet før tilsattes utreise.

Som en oppfølging av Riksrevisjonens anmerkning vedrørende tilfeller der ambassader synes å ha fattet beslutning utover den delegerte fullmakten på 15 mill. kroner, opplyser NORAD at det allerede er understreket overfor ambassadene hva som er fullmaktens innhold og begrensninger.

Enkelte av Riksrevisjonens antegnelser vedrø-

rende avtaler og avtaleetterlevelse er knyttet til arbeidet med å bidra til bedre koordinering og samfinansiering med andre givere. Hva angår samfinansiering og spørsmålet om myndighetene og/eller samarbeidspartner på giversiden skal være avtalepartner, opplyser NORAD at direktoratet foretar en vurdering av dette i hvert enkelt tilfelle. Utenriksdepartementet vil ta initiativ overfor NORAD til en diskusjon av dette spørsmålet, om nødvendig med sikte på å utvikle en ensartet praksis.

Riksrevisjonen viser til at tilrettelegging av oppfølgingsmekanismer i forbindelse med samfinansierte tiltak kan bli meget omfattende og ber NORAD vurdere om klarlegging av kritiske elementer i et tiltak bør vektlegges sterkere i NORADs reviderte manual. NORAD bekrefter at forslaget vil bli vurdert i arbeidet med revisjon av manualen.

Når det gjelder Riksrevisjonens øvrige merknader vedrørende mangelfull oppfølging av avtaleforpliktelse og andre rutiner, har Utenriksdepartementet bedt NORAD om en nærmere redegjørelse, herunder en vurdering av hva som eventuelt kan gjøres for å sikre en ytterligere forbedring i oppfølgingen av gjeldene krav og rutiner.

Riksrevisjonen har anmerket at det i enkelte avtaler ikke er innarbeidet forbehold om Riksrevisjonens adgang til å iverksette kontroll, videre at kravene til nasjonal revisjon i en del avtaler er lite spesifikke og at det i en del avtaler ikke er krav om at regnskaps og revisjonsrapporter skal dekke hele tiltaket, ikke bare det norske tilskuddet. Utenriksdepartementet har merket seg disse manglene og vil innskjerpe overfor NORAD at det må sikres at slike bestemmelser tas inn i alle avtaler.

Når det gjelder Riksrevisjonens anmerkninger vedrørende svakheter i arbeidet med å utarbeide avslutningsdokumenter, vil Utenriksdepartementet ta initiativ til en diskusjon med NORAD om hva slike dokumenter bør inneholde og om hensiktsmessige rutiner for utarbeiding av slike dokumenter.

Som en oppfølging av Statens økonomireglement, har Utenriksdepartementet styrket evalueringsevne. Det foretas evalueringer av ulike tilskuddsordninger og også evalueringer av det samlede utviklings samarbeidet med de prioriterte landene. Sistnevnte evalueringer er ressurs- og tidkrevende. Foreløpig er samarbeidsprogrammene med Nicaragua, Tanzania og Bangladesh evaluert. For Zambia foretok NORAD en analyse av erfaringene fra samarbeidet forut for at direktoratet utarbeidet forslag til ny landstrategi.»

Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen har merket seg at Utenriksdepartementet er i dialog med NORAD for å sikre at etablerte kontroller fungerer og rutiner innskjerpes, blant annet gjennom å forbedre direktoratets prosjektmanual og gjennom styrket opplæring av personell før

utreise. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet som en oppfølging av Statens økonomireglement har styrket evalueringsvirksomheten. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at oppfølgings- og kontrolltiltak tilpasses det enkelte tiltak.

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Til decharge

2 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. oktober 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Per Anders Engeseth