



## **Riksrevisjonen**

### **Dokument nr. 1** (2003–2004)

Riksrevisjonen legger fram:

- 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2002
- 2 Saker for desisjon av Stortinget og saker til orientering

# **Dokument nr. 1**

(2003–2004)

**Riksrevisjonen legger fram:**

- 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2002**
- 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 2002, jf. Grunnloven § 75 k.

Det er tatt opp i alt 20 saker, 15 antegnelser og 5 saker til orientering. Det er ikke tatt opp saker under Helsedepartementet, Fiskeridepartementet, Kultur- og kirke departementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.

Riksrevisjonen har ikke godkjent regnskapene til Universitetet i Oslo, Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Telemark, Høgskolen i Hedmark, Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) og Forbrukerombudet. Norges veterinærhøgskole har nedlagt et betydelig arbeid med å rette opp de feil og mangler som gjorde at regnskapet for 2001 ikke kunne godkjennes. Riksrevisjonen har godkjent regnskapet for 2002. Også Skattedirktoratet har iverksatt en rekke tiltak for å bedre kvaliteten på skatteetatens regnskaps- og økonomiforvaltning, og Riksrevisjonen har godkjent regnskapet for 2002.

For regnskapsåret 2002 har Riksrevisjonens regnskapsrevisjon omfattet 400 regnskaper. Etter avtale foretar Riksrevisjonen også revisjon av deler av 18 fylkesvegregnskaper som regnskapsføres ved vegkontorene. Til departementene og alle virksomhetsregnskaper som inngår i statsregnskapet, er det avgitt revisjonsbrev. 247 revisjonsbrev er uten merknader, 81 med enkelte merknader, 34 med betydelige merknader og 6 med så vesentlige merknader at regnskapet ikke kunne godkjennes. Det er avgitt ordinær revisjonsberetning til 10 nordiske virksomheter og 20 stiftelser, samt til Norsk Tipping AS og Statens Bankinvesteringsfond.

Fremdeles er det betydelige feil og mangler knyttet til anskaffelsesvirksomheten i staten. Manglene synes dels å skyldes for lav kompetanse på området og dels at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av gjeldende regelverk. Riksrevisjonen ser det som særlig bekymringsfullt at virksomheter med omfattende anskaffelsesvirksomhet som Forsvaret, Forsvarsbygg og Oslo Politidistrikt ikke har tilfredsstillende rutiner på området.

Revisjonen har avdekket svikt i internkontrollen ved flere virksomheter. Det er av vesentlig betydning at det etableres en tilfredsstillende internkontroll som reduserer risikoen for feil og mangler i regnskapene. En god internkontroll er også viktig for å forebygge misligheter. I denne sammenheng er det videre viktig at fagdepartementene i styringsdialogen legger vekt på at det iverksettes tiltak for forbedringer, og at det følges opp at tiltakene gir den forventede effekt.

Revisjonen av trykdeetatens regnskap og stønadsordninger viser fortsatt mangler ved internkontrollen, og det er registrert flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har også påpekt at den ser det som viktig at den lovpålagte internrevisjonen i trykdeetaten er etablert som en kontrollenhet uavhengig av linjeorganisasjonen i samsvar med økonomiregelverket og internasjonalt anerkjente standarder.

Statens institutt for forbruksforskning har i forbindelse med flytting til nye lokaler finansiert nytt laboratorium gjennom en leieavtale som er vurdert å være en kredittkjøpsavtale og således i strid med bevilgningsreglementet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på flere påtalte forhold innen generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene, blant annet at registrene mangler en katastrofe-/avbruddsplan. Det vises i den forbindelse til den funksjonen Brønnøysundregistrene fyller overfor både privatpersoner, privat næringsliv og offentlige virksomheter og de alvorlige samfunnsmessige konsekvenser et avbrudd vil kunne få når en plan for å håndtere en slik situasjon ikke foreligger.

Riksrevisjonen legger stor vekt på å ha en god dialog med departementene og reviderte virksomheter. Foruten en formell kommunikasjon, innebærer dette også god kontakt og veiledning i tilknytning til revisjonens utførelse. Riksrevisjonen ser det som særlig viktig at resultatene fra revisjonen kommuniseres på en god måte til både departementenes og virksomhetenes øverste ledelse. Det legges også vekt på å ha en dialog om de risikovurderinger Riksrevisjonen legger til grunn for sitt arbeid.

Riksrevisjonen, 14. november 2003.

For riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
riksrevisor



## INNDELING AV KONSTITUSJONELLE ANTEGNELSER

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

- Til observasjon** Avsnittet inneholder antegnelser over forhold og disposisjoner som krever nærmere redegjørelse fra forvaltningen. Det omfatter også forhold som Riksrevisjonen ikke anser seg ferdig med, og derfor ønsker å ha til observasjon.
- Til decharge etter omstendighetene** Under dette avsnittet tas det opp tilfeller hvor det kan herske en viss tvil om forholdet uten videre bør godkjennes.
- Til decharge** Her tas det 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 synspunktene det ble gitt uttrykk for i Dokument nr. 7 (1972–73) Utredning fra Utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen m.v., jf. Innst. S. nr. 277 (1976–77). Disse sakene er ikke gjenstand for desisjon.

## DESIJONSFORMENE

- Passerer** Denne formen blir brukt om forhold som Riksrevisjonen kan anbefale godkjent etter besvarelsen.
- Kan passere** Denne formen innebærer en kritikk. Styrken av denne framgår av premissene.
- Til observasjon** Til observasjon blir brukt når Riksrevisjonen mener at forholdet ikke er avklart for en endelig desisjon. Således brukes formen i tilfeller hvor
- saken er under behandling i administrasjonen
  - Riksrevisjonen ønsker å se nærmere på det prinsippsspørsmål som er reist
  - framtidig praksis bør has til observasjon

Når formen brukes, blir det i premissene gitt uttrykk for hva det siktes til.

Forholdet blir tatt opp på ny i de konstitusjonelle antegnelsene bare når det er grunn til å forfølge saken videre eller til å orientere Stortinget om resultatet.



## Innhold

	Side		Side
<b>Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard .....</b>	1	<b>Landbruksdepartementet</b>	
		1 Merutgifter og mindreinntekter .....	39
<b>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</b>		<b>Miljøverndepartementet</b>	
1 Statens forvaltningstjeneste – regnskapet for 2002 .....	11	1 Merutgifter og mindreinntekter .....	41
2 Merutgifter og mindreinntekter .....	12	<b>Nærings- og handelsdepartementet</b>	
3 Garantiforpliktelser for staten – boliglån finansiert av Statens Pensjonskasses fond ..	12	1 Generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysund-registrene .....	43
4 Statens Pensjonskasse Forvaltningsbedrift. Mellomværende med statskassen .....	13	2 Regnskapet for 2002 for Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) .....	45
<b>Barne- og familiedepartementet</b>		3 Statens Bankinvesteringsfond .....	48
1 Statens Institutt for Forbruksforskning – Finansiering av nytt laboratorium .....	15	4 Merutgifter og mindreinntekter .....	50
2 Forbrukerombudet – regnskapet for 2002 ..	16	5 Statsregnskapet for 2002 – departementets manglende føring av statens aksjeinteresser i SND Invest AS per 31. desember 2002 .....	50
3 Merutgifter og mindreinntekter .....	18	<b>Olje- og energidepartementet</b>	
<b>Finansdepartementet</b>		1 Merutgifter og mindreinntekter .....	51
1 Skatteetatens regnskap for 2002 .....	19	<b>Samferdselsdepartementet</b>	
2 Merutgifter og mindreinntekter .....	21	1 Jernbaneverket – tilbyder av entreprenør-tjenester .....	53
<b>Fiskeridepartementet</b>		2 Merutgifter og mindreinntekter .....	54
1 Merutgifter og mindreinntekter .....	23	<b>Sosialdepartementet</b>	
<b>Forsvarsdepartementet</b>		1 Trygdeetatens regnskap for 2002 m.m. ....	55
1 Forsvarets regnskap for 2002 .....	25	2 Merutgifter og mindreinntekter .....	61
2 Revisjon av anskaffelser ved Forsvarsbygg – regnskapet for 2002 .....	28	<b>Utdannings- og forskningsdepartementet</b>	
3 Merutgifter og mindreinntekter .....	29	1 Universitetet i Oslo – regnskapet for 2002	63
<b>Helsedepartementet</b>		2 Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Hedmark – regnskapet for 2002 .....	65
1 Merutgifter og mindreinntekter .....	31	3 Merutgifter og mindreinntekter .....	66
<b>Justis- og politidepartementet</b>		4 Norges veterinærhøgskole – regnskapet for 2002 .....	66
1 Anskaffelsesområdet ved Oslo politidistrikt .....	33	<b>Utenriksdepartementet</b>	
2 Merutgifter og mindreinntekter .....	34	1 Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning .....	67
<b>Kommunal- og regionaldepartementet</b>		2 Merutgifter og mindreinntekter .....	71
1 Merutgifter og mindreinntekter .....	35		
2 Sametingets tilskuddsforvaltning .....	35		
<b>Kultur- og kirke departementet</b>			
1 Merutgifter og mindreinntekter .....	37		



# **Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard**

**for budsjetterminen 2002**

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

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

Det Kongelige Hus og Slottsforvaltningen .....	99
Regjering .....	187
Stortinget og underliggende institusjoner .....	938
Høyesterett .....	50
Utenriksdepartementet .....	16 495
Utdannings- og forskningsdepartementet .....	43 288
Kultur- og kirke departementet .....	5 238
Justisdepartementet .....	13 058
Kommunal- og regionaldepartementet .....	86 009
Sosialdepartementet .....	3 667
Helse departementet .....	57 866
Barne- og familiedepartementet .....	24 553
Nærings- og handelsdepartementet .....	5 204
Fiskeridepartementet .....	2 766
Landbruksdepartementet .....	14 758
Samferdselsdepartementet .....	21 622
Miljøverndepartementet .....	2 934
Arbeids- og administrasjonsdepartementet .....	20 154
Finansdepartementet .....	72 010
Forsvarsdepartementet .....	30 986
Olje- og energidepartementet .....	1 584
Ymse utgifter .....	18
Statsbankene .....	60 404
Statlig petroleumsvirksomhet .....	16 075
Statens forretningsdrift .....	1 703
Folketrygden .....	205 271
Statens petroleumsfond .....	169 234

Sum utgifter .....	<u>876 169</u>
--------------------	----------------

# regnskapet

## regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Mill. kroner</i>	<i>Mill. kroner</i>
Skatter og avgifter:			
Skatt på formue og inntekt .....		127 577	
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift .....		137 085	
Tollinntekter .....		1 672	
Merverdiavgift .....		128 318	
Avgifter på alkohol .....		8 230	
Avgifter på tobakk .....		6 975	
Avgifter på motorvogner .....		32 227	
Andre avgifter .....		17 704	459 789
Inntekter av statens forretningsdrift:			
Renter av statens forretningsdrift .....		103	
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i samband med nybygg, anlegg mv. ....		2 472	2 576
Renteinntekter og utbytte (eksklusive statens forretningsdrift og Statoil):			
Renter fra statsbankene .....		12 423	
Renter av kontantbeholdning og andre krav .....		3 814	
Utbytte eksklusive Statoil .....		7 479	23 717
Andre inntekter:			
Inntekter under departementene .....		19 602	
Overføring fra Norges Bank .....			
Tilbakeføring av midler fra Statens banksikringsfond .....		82	19 684
Petroleumsinntekter:			
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet .....		90 562	
Skatt og avgift på utvinning av petroleum .....		89 701	
Aksjeutbytte fra Statoil .....		5 045	185 308
Tilbakebetalinger .....			41 983
Statens petroleumsfond .....			53 406
Sum inntekter .....			786 463
Andre kapitalmidler:			
Statslånemidler .....		82 646	
Av kontantbeholdning .....		7 059	89 706
Totalsum .....			876 169

**Statens balansekonto**

<i>Eiendeler</i>	<i>1 000 kr</i>
Kontantbeholdning .....	52 491 366
Spesielle fond og forsikringer .....	638 758 106
Verdipapirer .....	71 897 820
Utlån og utestående fordringer .....	215 565 470
Ordinære fond .....	33 732 025
Forskudd .....	1 017 192
Kapital i statsbankene .....	3 370 955
Fast kapital i statsbedriftene .....	145 264 954
Statskassens mellomværende med regnskapsførere .....	-2 682 590
Statskassens mellomværende med statsbedriftene .....	-144 273
Statskassens mellomværende med oppebørselsbetjenter .....	-522 580
Valutabytte .....	-431 045
Statsobligasjonslån .....	4 580 080
Valutakursregulering, statens utenlandsgjeld .....	255 000
Sum eiendeler .....	1 163 152 479

**Avslutningskonto for**

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse 31. desember 2002 .....	812 972 783
Sum .....	812 972 783

**per 31. desember 2002**

	<i>Forpliktelse</i>	<i>1 000 kr</i>
Statsgjelden .....		291 039 581
Kontolån fra fond under Finansdepartementets forvaltning .....		38 553 456
Virksomheter med særskilte fullmakter .....		4 839 608
Deposita og avsetninger .....		8 677 689
Overførte ubrukte bevilgninger .....		7 069 361
Avslutningskonto .....		812 972 783

Sum forpliktelse .....	<u>1 163 152 479</u>
------------------------	----------------------

**statsregnskapet per 31. desember 2002**

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse 1. januar 2002 .....		839 880 779
Nedgang .....		26 907 996
Sum .....		<u>812 972 783</u>

## Spesifikasjon av forskyvninger

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Opptatte lån</i> .....	82 646 317
<i>Kontantbeholdning</i> .....	7 059 395
<i>Spesielle fond:</i>	
Nedgang .....	194 774 674
<i>Verdipapirer:</i>	
Nedgang .....	36 525 946
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>	
Nedgang .....	47 176 128
<i>Ordinære fond:</i>	
Nedgang .....	3 780 102
<i>Forskudd:</i>	
Nedgang .....	64 601
<i>Kapital i statsbankene:</i>	
Nedgang .....	13 986
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>	
Nedgang .....	9 312 438
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>	
Nedgang .....	9 275
<i>Statskassens mellomværende med oppebørselsbetjenter:</i>	
Nedgang .....	36
<i>Valutabytte:</i>	
Nedgang .....	547 891
<i>Statsgjelden:</i>	
Økning .....	339 871
<i>Kontolån fra ordinære fond:</i>	
Økning .....	89 000
<i>Deposita og avsetninger:</i>	
Økning .....	109 591
<i>Sum debet</i> .....	382 449 252

**i balansen**

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Spesielle fond:</i>		
Økning .....		180 053 900
<i>Verdipapirer:</i>		
Økning .....		39 221 938
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>		
Økning .....		59 604 616
<i>Ordinære fond:</i>		
Økning .....		22 467 967
<i>Forskudd:</i>		
Økning .....		182 156
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>		
Økning .....		1 886 737
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>		
Økning .....		1 894
<i>Valutakursregulering, statens utenlandsgjeld:</i>		
Økning .....		16 265
<i>Statsgjelden:</i>		
Nedgang .....		49 334 596
<i>Kontolån fra fond:</i>		
Nedgang .....		130 433
<i>Deposita og avsetninger:</i>		
Nedgang .....		284 408
<i>Overførbare ubenyttede bevilgninger:</i>		
Nedgang .....		2 356 346
Overført til avslutningskonto for statsregnskapet .....		26 907 996
<i>Sum kredit</i> .....		<u>382 449 252</u>

# Regnskapet for

## Bevilgnings-

<i>Utgifter</i>	<i>Kr</i>
Svalbard kirke .....	1 672 209
Tilskudd til kulturelle formål m. m .....	960 000
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre .....	46 240 000
Sysselmannen .....	18 452 438
Sysselmannens transporttjeneste .....	45 343 118
Tilfeldige utgifter .....	3 887 224
Kulturminnetiltak .....	2 129 600
Bergmesteren .....	1 806 116
Refusjon til Norsk Polarinstitut .....	2 450 000
Fyr og radiofyr .....	3 288 987
Statens bygninger i Longyearbyen .....	13 416 404
Likningsforvaltningen for Svalbard .....	1 713 722
	<hr/>
Sum utgifter .....	141 359 819
Økning i overførte bevilgninger .....	1 261 791
	<hr/>
	142 621 610

## Balansekonto

<i>Eiendeler</i>	<i>Kr</i>
Depositokonto 845004 .....	689 852
For lite tilført fra bevilgningsregnskapet* .....	1 618 939
	<hr/>
	2 308 791
	<hr/>

## Note til balansekonto,

<i>Debet</i>	<i>Kr</i>
For lite tilført fra bevilgningsregnskapet* .....	1 618 939
Depositokonto 845004 UB 2002 .....	689 852
	<hr/>
	2 308 791
	<hr/>

\* Justisdepartementet har ved en feil bedt om kr 1 618 939 for lite i tilskudd fra statsbudsjettet. Dette gjør at inntekter og utgifter ikke balanserer.

Oslo i Riksrevisjonen,

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**



# administrasjonen av Svalbard 2002

## regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen .....		945 187
Sysselmannens transporttjeneste .....		953 150
Statens bygninger i Longyearbyen .....		2 563 690
Skatter og avgifter .....		36 415 808
Tilskudd fra statsbudsjettet .....		100 124 836

Sum inntekter\* ..... 141 002 671

## per 31. desember 2002

	<i>Forpliktelser</i>	<i>Kr</i>
Overført til 2003 .....		2 308 791
		<u>2 308 791</u>

## beholdningsendringer 2002

	<i>Kredit</i>	<i>Kr</i>
Depositokonto 845004 IB 2002 .....		1 047 000
Økning overført bevilgning .....		1 261 791
		<u>2 308 791</u>

4. november 2003

**Helga Haugen**

**Wenche Lyngholm**

Thor Kr. Svendsen



# Arbeids- og administrasjonsdepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 3. september og svar avgitt 24. september 2003)

#### Til decharge etter omstendighetene

##### 1 Statens forvaltningstjeneste – regnskapet for 2002

Statens forvaltningstjeneste har fra 2001 organisert virksomheten med både Forvaltningstjenesten (Ft) og Norsk Lysingsblad (NL) som regnskapsførere. Det rapporteres månedlig for begge enhetene til Finansdepartementet.

Riksrevisjonen har gjennom flere år hatt merknader til regnskapet for Statens forvaltningstjeneste. Mangler ved avstemming er tatt opp i brev til Ft for årene 1998, 1999, 2000 og 2001. Dette gjelder både at avstemming er foretatt etter innrapportering til statsregnskapet, og at avstemming er mangelfulle. Manglende bruk av egne bilagsserier for omposterings-/korreksjonsbilag er tatt opp for 2000 og 2001. Mangler ved oppfølging av inntektene til Norsk Lysingsblad er tatt opp for 2001. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har rutinemessig mottatt kopi av alle brev til Statens forvaltningstjeneste som gjelder regnskapet.

Ved revisjonen av 2002-regnskapet ble følgende forhold tatt opp:

- Revisjonen av årsavslutningen viste sene, mangelfulle og manglende avstemming av kunde- og leverandørreskontro og bank- og interimskonti samt mangler ved avstemmingen av internregnskapet mot kontantregnskapet.
- Interimskonti for NL hadde i overkant av 400 åpne poster som ikke var avstemt, og på interimskonti for Ft var det flere åpne poster hvorav mange var fra perioden 1998–2000.
- Norsk Lysingsblad hadde over 300 utestående krav hos kunder som ikke var purret, og kreditnotaer var ikke attestert eller kontrollert. Logg for prisendringer, som blant annet sikrer revisjonsspor og etterkontroll av endringer, var slått av i hele 2002.
- Revisjonen viste at det benyttes samme bilagsserie for omposteringer/korrigeringer og tømning av bankkonti. Dette gjør det vanskelig å kontrol-

lere de reelle omposteringene og vurdere omfanget.

- Det var mangelfulle rutiner for stenging av regnskapet etter innrapportering til det sentrale statsregnskapet.

Riksrevisjonen tok forholdene opp i brev av 11. juni 2003 til AAD. Departementet uttaler i brev av 1. juli 2003 til Riksrevisjonen at det i 2003 har satt større fokus på regnskapsarbeidet. Det har understreket overfor Ft at Ft skal iverksette nødvendige tiltak for å hindre at feil og mangler gjentar seg fra år til år. Slik AAD har oppfattet det, har Ft i 2003 prioritert arbeidet med å rette opp feil og mangler som Riksrevisjonen har påpekt. AAD viser til Fts gjennomgang av de punktene Riksrevisjonen har tatt opp, og opplyser videre at Ft bekrefter at rutineene er endret på en rekke områder. AAD har ikke merknader til de tiltakene som er iverksatt. Departementet vil i etatsstyringen fortsatt rette økt oppmerksomhet mot Fts regnskapsarbeid.

##### Riksrevisjonen bemerker:

Etter Riksrevisjonens vurderinger er det flere vesentlige svakheter ved den internkontrollen som Statens forvaltningstjeneste har etablert. Dette gjelder blant annet mangelfulle rutiner vedrørende fastsettelse, innbetaling og regnskapsføring av krav, avstemmingsrutiner, purrerutiner, loggføring av endringer i faste data og stenging av regnskapet etter innrapportering til statsregnskapet. Svakhetene i internkontrollen øker risikoen for feil og mangler i regnskapet.

Riksrevisjonen vil bemerke at det er et overordnet ansvar å se til at virksomheten har etablert tilstrekkelige kontrollrutiner for å sikre at regnskapet er fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Det er uheldig at forhold påpekt for tidligere år ikke blir rettet opp og nødvendige tiltak iverksatt.

### Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

«Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) ser alvorlig på de forhold som Riksrevisjonen påpeker i tilknytning til Statens forvaltningstjenestes (Ft) regnskap for 2002. De vesentlige svakhetene ved den interne kontrollen som Ft hadde etablert i 2002, vil departementet følge nøye opp i etatsstyringsdialogen med virksomheten.

Departementet har innhentet en oversikt over de konkrete tiltak som er iverksatt i Ft for å bedre internkontrollen, herunder også planlagte tiltak. Departementet vil sammen med Ft gjennomgå og kvalitetssikre disse tiltakene for å bidra til at riktige og tilstrekkelige tiltak blir iverksatt, samt at det blir nødvendig fremdrift i arbeidet. I denne sammenheng vil departementet sette opp en handlingsplan som vil bli fulgt opp med jevnlige rapporteringsmøter med Ft.»

### Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen understreker det uheldige i at flere forhold har vært tatt opp tidligere uten at det er iverksatt nødvendige tiltak.

Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og administrasjonsdepartementet ser alvorlig på de forhold som er avdekket i Statens forvaltningstjeneste, og at det skal settes opp en handlingsplan for å sikre at det blir iverksatt riktige og tilstrekkelige tiltak.

Riksrevisjonen forutsetter at departementet vil følge nøye med at tiltakene sikrer en tilfredsstillende internkontroll.

### Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

## Til decharge

### 2 Merutgifter og mindreinntekter

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

### Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

## Til orientering

### 3 Garantiforpliktelser for staten – boliglån finansiert av Statens Pensjonskasses fond

Ordningen med statsgaranterte boliglån til statstjenestemenn ble opprettet i 1949. Lånene ble finansiert av Statens Pensjonskasses fond og garantert av staten ved Finansdepartementet. Fra 1970 er det gitt bevilgning over statsbudsjettet til ordningen, og i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1971 ble det vedtatt å øke rammen til kr 196 200 000, tilsvarende hele fondet. Ifølge St.meld. nr. 3 (1993–94) ble vedtak om garanti siste gang fattet av Stortinget 13. april 1988.

Finansdepartementet hadde det overordnede ansvaret for boliglånsordningen fram til 1990. I denne perioden ble garantien oppført i det trykte statsregnskapet med den korrekte rammen.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet tok over det overordnede ansvaret for boliglånsordningen fra 1991. Fram til 1993 ble garantien oppført i statsregnskapet med tall som tilsvarte summen av de utestående statsgaranterte boliglånene. Fra og med

statsregnskapet for 1994 er garantien fjernet i sin helhet.

Forholdet ble tatt opp med Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev av 27. november 2002. I brev av 11. april 2003 til Riksrevisjonen uttaler departementet blant annet at det ikke kan se at Stortingets vedtak er opphevet, og departementet antar at garantien består. Departementet konkluderer med at garantiansvaret var oppgitt med galt beløp i statsregnskapet for 1993, og at det var en inkurie å fjerne redegjørelsen for garantien i statsregnskapet for 1994.

Riksrevisjonen ba i brev av 9. mai 2003 til departementet om å få opplyst hvilke tiltak som vil bli satt i verk for å sikre en korrekt redegjørelse i statsregnskapet for 2003. I brev av 22. juli 2003 til Riksrevisjonen uttaler Arbeids- og administrasjonsdepartementet at det vil be Statens Pensjonskasse om å utarbeide status for statens garantiforpliktelser for boliglånsordningen, slik at det sikres at innrapporteringen i tilknytning til statsregnskapet for 2003 vil være korrekt.

#### **4 Statens Pensjonskasse Forvaltningsbedrift. Mellomværende med statskassen**

Statskassens mellomværende med Statens Pensjonskasse (SPK) Forvaltningsbedrift, konto 724220 i statsregnskapet viser per 31. desember 2002 en kreditsaldo på kr 24 427 099,10, det vil si SPK Forvaltningsbedrift har en fordring på statskassen. Beløpet er bekreftet ved Arbeids- og administrasjonsdepartementets brev til Finansdepartementet av 12. februar 2003.

Under spesifikasjon av forretningsdriftens balanser i St.meld. nr. 3 (2002–2003), tabell 5.8, er imidlertid SPK Forvaltningsbedrifts mellomværende med statskassen presentert som en gjeldspost pålydende kr 24 427 099. I brev av 23. juni 2003 til Ar-

beids- og administrasjonsdepartementet bemerket Riksrevisjonen avviket mellom statsregnskapet og balanseoppstillingen i stortingsmeldingens tabell 5.8.

I sitt svarbrev av 21. juli 2003 ser Arbeids- og administrasjonsdepartementet i ettertid at dette er en feilklassifisering av mellomværendet, siden dette er en fordring for Statens Pensjonskasse per 31. desember 2002. Departementet beklager at det er innrapportert feil balanse for Statens Pensjonskasse Forvaltningsbedrift. Departementet vil videre be Statens Pensjonskasse om å utarbeide en korrigert balanseoppstilling for 2002, slik at det sikres at innrapporteringen i tilknytning til statsregnskapet for 2003 vil være korrekt.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Jens Gunvaldsen (sak 3)

---

Thor Kr. Svendsen



# Barne- og familiedepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Antegnelser med forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september og svar avgitt 29. september 2003)

#### Til decharge etter omstendighetene

##### 1 Statens Institutt for Forbruksforskning – Finansiering av nytt laboratorium

I forbindelse med Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) flytting til nye lokaler i Sandakerveien 24 høsten 2002 inngikk instituttet en kontrakt med utleier vedrørende anskaffelse av ny laboratorieinnredning i instituttets leide lokaler. Kontrakten innebærer at utleier finansierer anskaffelsen gjennom den ordinære leiekontraktens løpetid over 15 år. Ved leiekontraktens utløp skal instituttet innbetale anskaffelsens restverdi stor kr 1 795 345 til utleier, eventuelt kan kontrakten forlenges med fem år. Den totale investeringen til nytt laboratorium beløp seg til kr 5 391 427 eksklusive merverdiavgift.

I brev av 25. juni 2003 til Barne- og familiedepartementet bemerket Riksrevisjonen at SIFO ved den spesielle finansieringsordningen for laboratoriet har pådratt staten forpliktelser utover løpende budsjettermin. Riksrevisjonen betraktet kontrakten som en kredittkjøpsavtale uten hjemmel i bevilgningsreglementet eller ved særskilt vedtak av Stortinget.

Barne- og familiedepartementet opplyser i sitt svarbrev av 16. juli 2003 at det ble fremmet forslag overfor Finansdepartementet om midler til å finansiere investeringen i laboratorium i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet for 2003. Da det ble klart at det ikke ville bli fremmet forslag om bevilgning til anskaffelsen over statsbudsjettet, presenterte Barne- og familiedepartementet en finansieringsløsning overfor Finansdepartementet som innebar at utleier ville bekoste investeringen mot en forholdsmessig økning av leiebeløpet over et visst antall år. Ved en 15 års leiekontrakt ble den årlige merutgiften for SIFO estimert til ca. 1,3 mill. kroner per år. SIFO fikk også kompensert merutgiften med 75 % over basisbevilgningen under kapittel 866 post 50 fra og med 2003-budsjettet.

Barne- og familiedepartementet opplyser videre i svarbrevet at avtalen ble oppfattet som en ordinær

leieavtale som ikke foranlediget særskilt fullmakt fra Stortinget. Først den 5. juni 2003 ble departementet kjent med at det var inngått og undertegnet en tilleggskontrakt med utleier med det innholdet som Riksrevisjonen viser til i sitt brev av 25. juni 2003. Departementet tar til etterretning Riksrevisjonens vurdering av tilleggskontrakten som en kredittkjøpsavtale der SIFO har forpliktet staten for en 20-årsperiode (15 + 5), men siden departementet ikke før i ettertid ble gjort kjent med innholdet i tilleggssavtalen mellom SIFO og utleier, var det heller ikke mulig for departementet å reagere på avtalens innhold og form.

##### Riksrevisjonen bemerker:

Etter bevilgningsreglementets § 4, første ledd, skal statsbudsjettet omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter så langt de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt. Da SIFO høsten 2002 flyttet sin virksomhet fra Lysaker til lokalene i Sandakerveien, måtte det påregnes utgifter til å etablere nye laboratorier for å kunne opprettholde instituttets testvirksomhet. Etter det opplyste fremmet Barne- og familiedepartementet forslag til Finansdepartementet om bevilgning til nytt laboratorium på statsbudsjettet for 2003. Forslaget ble imidlertid ikke videreført i Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2003. Etableringsutgiftene for nye laboratorier var således kjent på budsjetteringstidspunktet, og det kan stilles spørsmål ved om kravet til budsjettforslagets fullstendighet og realisme ble ivaretatt på en forsvarlig måte.

Ordningen med å finansiere investeringen over leiekontraktens lengde på 15 år kan ikke anses forenlig med bevilgningsreglementets grunnleggende prinsipper og bestemmelsene innenfor statlig økonomistyring. Departementet ved SIFO har forpliktet staten til framtidige utbetalinger uten at dette er hjemlet i bevilgningsreglementet eller ved særskilt fullmakt fra Stortinget.



**Barne- og familiedepartementet har svart:**

«Barne- og familiedepartementet ser alvorlig i saken og beklager at den har blitt behandlet på en måte som ikke samsvarer med bevilgningsreglementets § 4. Departementet har i brev av 16.07. orientert Riksrevisjonen om hvordan saken er håndtert og har ikke ytterligere kommentarer ut over det. Antegnelsen tas til etterretning.»

**Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen konstaterer at etablering av nytt laboratorium ved SIFO ble foretatt uten at det forelå nødvendig bevilgning fra Stortinget. Riksrevisjonen har merket seg at behovet for og kostnadene ved etablering av nytt laboratorium var kjent for departementet på budsjetteringstidspunktet. Det vises i denne forbindelse til kravene til statsbudsjettets fullstendighet og realisme i bevilgningsreglementets § 4.

Riksrevisjonen konstaterer videre at ved å nedbetale investeringen over en 15-årsperiode, er staten pådratt en forpliktelse utover budsjetterminen uten hjemmel i bevilgningsreglementet eller ved særskilt fullmakt fra Stortinget.

**Riksrevisjonen foreslår:**

«Kan passere»

**2 Forbrukerombudet – regnskapet for 2002**

I forbindelse med revisjonen av Forbrukerombudets (FO) årsregnskap for 2002 ble det avdekket flere forhold som ikke er forenlig med krav til god statlig regnskapsføring og økonomistyring. Det er oppdaget gjennomgående svakheter ved den interne kontrollen, sviktende registrering og oppfølging av tvangsgebyrer samt bruk av øremerkede midler til andre formål enn forutsatt. Dette har medført usikkerhet om regnskapet er fullstendig og pålitelig.

*1) Intern kontroll*

Følgende mangler og svakheter er avdekket:

- manglende etablering av interne rutinebeskrivelser
- manglende ajourhold av anvisningsfullmakter og autorisasjonsfullmakter
- manglende anvisning og attestasjon av bilag i forbindelse med utbetaling av overtidsgodtgjørelse
- bilagene er i stor utstrekning attestert av samme person som har foretatt posteringene i regnskapet, herunder utbetaling av godtgjørelser til de ansatte
- nødvendige avstemminger og spesifisering av mellomværende med Finansdepartementet og midlertidige konti var ikke utført, og eldre poster var ikke kommentert

- manglende reskontroføring og spesifisering av leverandørgjeld per 31. desember 2002
- private utgifter inngår i det avlagte regnskapet, jf. at krav fra kredittkortselskap adressert til de ansatte er betalt i sin helhet
- lite tilfredsstillende intern økonomistyring har medført at regnskapet er belastet med forsinkelsesrenter og gebyr, og at kostnader har blitt regnskapsført i feil år

Svakheterne i den interne kontrollen ved Forbrukerombudet er så omfattende og gjennomgående at det har vært vanskelig å skaffe tilstrekkelige og hensiktsmessige bevis for at regnskapet er uten vesentlige feil.

*2) Manglende føring av utestående fordringer i inntektsreskontro*

Forbrukerombudet skal føre tilsyn med at markedslovens bestemmelser (lov av 16. juni 1972 nr. 47) følges, og legge saken fram for Markedsrådet dersom det ikke oppnås en frivillig ordning ved en eventuell overtredelse av lovens bestemmelser. Dersom vedtak ikke oppfylles, kan Forbrukerombudet ilegge tvangsgebyr.

Fra 1996 og fram til i dag er det ilagt en rekke tvangsgebyrer i størrelsesorden kr 300 000–500 000. Forbrukerombudet har utarbeidet en egen oversikt over saker med ilagte tvangsgebyrer, men denne er ikke à jour, og det går ikke fram av oversikten hvilke beløp som er reelle krav.

Følgende mangler og svakheter er påpekt:

- Ingen av tvangsgebyrene var reskontroført ved utstedelse av faktura. Manglende bruk av reskontro gjør regnskapet ufullstendig og reduserer muligheten for oppfølging og kontroll.
- Det kunne ikke på revisjonstidspunktet dokumenteres hvor store de samlede kravene var, eller hvilke fordringer som var foreldede eller uerholdelige.
- Innbetaling av tvangsgebyr var gjennom et halvt år feilpostert på Forbrukerombudets egen salgsinntektspost, og først ompostert i 2003.

De svakheterne som revisjonen har avdekket, reiser spørsmål om regnskapet gir et fullstendig og riktig bilde av gebyrinntektene.

*3) Tilskuddsmidler fra departementet og disposisjon av midlene*

I brev av 22. mars 2002 ble Forbrukerombudet tildelt kr 200 000 i tilskuddsmidler fra Barne- og familiedepartementet til en videreføring av prosjektet «Barn, unge og Internett». Revisjonen viser at det ikke er påløpt utgifter i prosjektet og heller ikke ansatt noen til å arbeide med prosjektet i 2002. Forbrukerombudet har ikke utarbeidet skriftlig rapport eller regnskap for dette prosjektet. Midlene ble ikke tilba-



kebetalt til departementet, men er inntektsført og disponert av Forbrukerombudet til andre formål.

Barne- og familiedepartementet ble tilskrevet 11. juni 2003. I svarbrev av 27. juni 2003 tas det til etterretning at det ikke er utarbeidet tilfredsstillende skriftlige rutiner hos Forbrukerombudet. Departementet viser til at virksomheten vil rette opp de forhold som er påpekt fra Riksrevisjonen, innenfor fastsatte interne frister. Det vises til at det er etablert, eller er under etablering, nye rutiner for blant annet attestasjon og anvisning, attesting av overtid og behandling av fakturaer fra kredittkortselskaper. Departementet vil følge opp at de nødvendige rutinebeskrivelser og autorisasjoner/fullmakter blir ajourført.

Vedrørende tilskuddsmidler opplyser departementet at det vil innskjerpe rutinene for skriftlig rapportering om midler til øremerkede formål. I tillegg understreker departementet at ubenyttede midler som hovedregel skal tilbakebetales for prosjekter som er knyttet til et enkelt budsjettår.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapet for Forbrukerombudet for 2002. Svakheterne ved den interne kontrollen er så omfattende og gjennomgående at det er vanskelig å skaffe tilstrekkelige bevis for å konkludere om regnskapet er fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Forbrukerombudet ilegger gebyrer som kan være av vesentlig økonomisk betydning for de det gjelder. Det er derfor alvorlig når det avdekkes at Forbrukerombudet ikke har tilstrekkelig kontroll med registrering av gebyrene i regnskapet, oppfølging av innbetalinger og eventuelt avskrivning av krav. Gode rutiner på gebyrområdet er særlig viktig, både av hensyn til rettssikkerheten og til forebygging av misligheter. Riksrevisjonen anser de avdekkede forholdene som kritikkverdige.

#### **Barne- og familiedepartementet har svart:**

«Riksrevisjonen har avdekket flere mangler og svakheter ved Forbrukerombudets regnskap for 2002, og er av den oppfatning at forholdene er så

kritikkverdige at regnskapet for 2002 ikke kan godkjennes. Barne- og familiedepartementet ser alvorlig på saken og har tatt de kritikkverdige forholdene opp med Forbrukerombudet.

Forbrukerombudet har laget en plan med frister for hvordan de enkelte forhold skal rettes opp. Mange av tiltakene er allerede gjennomført, og de som fremdeles står igjen vil bli ferdigstilt i løpet av nærmeste framtid under tett oppfølging av departementet.

Barne- og familiedepartementet er av den oppfatning at ingen av manglene og svakheterne hver for seg kan betraktes som svært alvorlige, men ser at de samlet sett gir departementet grunn til å skjærpe inn gjeldende regnskapsrutiner hos Forbrukerombudet. For ytterligere kommentarer om enkelttilfellene viser jeg til Barne- og familiedepartementets brev av 27.06. og til Forbrukerombudets brev av 20.06.»

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen ser det som alvorlig at svakheterne ved den interne kontrollen ved Forbrukerombudet er så omfattende og gjennomgående at regnskapet for 2002 ikke kan godkjennes.

Departementet er av den oppfatning at ingen av manglene og svakheterne hver for seg kan betraktes som svært alvorlige. Riksrevisjonen vil understreke at det er kritikkverdig at tilskuddsmidlene ikke anvendes som forutsatt, og at ubrukte midler ikke returneres til departementet, men regnskapsføres som inntekt i virksomheten. Riksrevisjonen ser også alvorlig på Forbrukerombudets regnskapsføring og mangelfulle oppfølging av gebyrer, blant annet ut fra krav til rettssikkerhet og risiko for misligheter.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av departementets forvaltnings- og kontrollansvar, og har merket seg at det er laget en plan med frister for oppretting av de enkelte forhold, samt at departementet foretar en tett oppfølging av arbeidet.

#### **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»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Jens Gunvaldsen

# Finansdepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdighet 3. september og svar avgitt 26. september 2003)

#### Til decharge etter omstendighetene

##### 1 Skatteetatens regnskap for 2002

Ved revisjonen av skatteetatens regnskap for 2001 ble det avdekket flere vesentlige mangler, og Riksrevisjonen konkluderte med at regnskapet ikke kunne godkjennes. Bakgrunnen for dette var at

- det ikke ble lagt fram et sammenstilt (konsolidert) virksomhetsregnskap
- det var svikt i interne kontrollrutiner og manglende overordnede avstemminger og kontroller
- vesentlige beløpsmessige feil påvirket regnskaps fullstendighet og reviderbarhet. Årsaken til dette var manglende interne kontrollrutiner og svakheter ved økonomistyringssystemene

Forholdet er omtalt i Dokument nr. 1 (2002–2003) og Innst. S. nr. 130 (2002–2003), jf. Stortingets behandling 25. februar 2003. I innstillingen understrekes blant annet betydningen av at regnskapsarbeidet utføres slik at skatteetatens regnskap skal kunne forventes å bli godkjent, og at departementet skal orientere Riksrevisjonen så snart departementet og Skattedirektoratet har kommet fram til omforente rapporteringskrav med hensyn til statens inntektskrav. Komiteen forutsatte at forholdene ble bragt i orden.

Riksrevisjonen har registrert at skatteetaten har satset betydelige ressurser og har iverksatt flere tiltak for å bedre regnskaps- og økonomiforvaltningen, blant annet følgende:

- Det er avlagt et sammenstilt (konsolidert) virksomhetsregnskap i henhold til gjeldende regler.
- Et kvalitetssikringssystem for økonomitjenesten og driftsområdet er tatt i bruk.
- Omfanget av omposteringer i statsregnskapet er betydelig redusert.
- Arbeidet med skjønnsfastsettelse av merverdiavgift er intensivert.
- Funksjonaliteten vedrørende merverdiavgiftssystemet er utviklet og forbedret.
- Det er iverksatt tiltak for å forbedre kontrollen av interimskonti vedrørende merverdiavgift.

- Internkontrollen vedrørende petroleumsskatt ved Oslo og Akershus skattefogdkontor er forbedret.
- Konti for statens andel av innbetalte forskuddstrekk i skattefogdkontorenes regnskap (FLT-konti) er tilfredsstillende spesifisert og forklart.

For 2002 har Riksrevisjonen godkjent skatteetatens regnskap, men har fremdeles en del merknader. Flere av svakhetene knyttet til regnskapet for 2001 gjelder fortsatt. Dette har bakgrunn i at tiltakene i forhold til regnskapet for 2001 først er iverksatt i 2002 og 2003. I tillegg har Riksrevisjonen tatt opp enkelte andre forhold.

Merknadene vedrørende regnskapet for 2002 er tatt opp i Riksrevisjonens brev av 30. juni 2003 til Finansdepartementet, og svar er mottatt 30. juli 2003.

##### *Merverdiavgift*

Revisjonen av merverdiavgiften har påvist svikt i internkontrollen på flere områder, blant annet manglende oppdateringer av brukerhåndbøker og rutinebeskrivelser samt manglende oppfølging av internkontrolltiltak. Rapportmulighetene i tilknytning til nytt MVA3-system som muliggjør god internkontroll, er fremdeles mangelfulle. Regnskapet viser blant annet at det på interimskonti per 31. desember 2002 fortsatt er betydelige beløp eldre enn tre måneder som ikke er fulgt opp som forutsatt. Summen av beløpene er imidlertid blitt vesentlig redusert i løpet av 2002.

De akkumulerte restansene viser en økning på 1,2 mrd. kroner i løpet av 2002 og utgjør samlet 6,1 mrd. kroner per 31. desember 2002. Departementet opplyser at økningen har sammenheng med betydelig økte restanser knyttet til skjønnsfastsettelser og en generelt sett vanskeligere økonomisk situasjon for mange næringsdrivende.

Av Skattedirektoratets årsrapport for 2002 framgår det at kontrollen av merverdiavgiftsoppgaver har

vært lav i 2002. Tilbakebetalingene (restitusjonene) av merverdiavgift er et risikoområde og utgjør årlig ca. 52 mrd. kroner. Riksrevisjonen har bedt departementet vurdere kontrolldekningen av omsetningsoppgavene.

Av departementets svar framgår det blant annet at det arbeides med tiltak på alle områder, og at tiltakene vil bli iverksatt fra sommeren 2003. Departementet gir videre uttrykk for at direktoratet har satt i verk offensive tiltak for å oppnå varige bedringer, og at departementet vil følge restansesituasjonen nøye. Etter departementets vurdering var kontrolldekningen i 2002 for lav. Departementet forventer at kontrolldekningen for 2003 bedres, og uttaler at kontroll rettet mot restitusjonene er et risikoområde som bør gis høy prioritet.

#### *Skatt/fastsettelse*

Revisjonen har påvist svikt i gjennomføringen og oppfølgingen av de obligatoriske kontrollene som er hovedelementet i basislikningen ved likningskontorene. Departementet opplyser blant annet at direktoratet vil vurdere om det skal utarbeides rutiner for mer detaljerte tilbakemeldinger på resultatene fra likningskontorenes kontroller. Dette vil innebære at direktoratet vil pålegge likningskontorene å dokumentere at de obligatoriske kontrollene er gjennomført, samt følge opp at kontrollene gjennomføres etter forutsetningene. Departementet forutsetter at avdekkede feil blir fulgt opp og korrigert av angjeldende likningskontor.

Riksrevisjonen har også ved revisjonen av 2002-regnskapet (inntektsåret 2001) påvist et stort antall skattytere som ikke er beskattet for lønnsinntekt som følge av for sent innkomne lønnsoppgaver. En rekke pensjonister er også blitt for høyt beskattet ved at det ikke er tatt hensyn til for sent innkomne minusoppgaver ved trygdekontorene. Finansdepartementet understreker nødvendigheten av at rutiner på dette området innskjerpes slik at skattytere ikke blir feilaktig beskattet på grunn av for sent innkomne oppgaver. Det forutsettes for øvrig at avdekkede feil blir fulgt opp og korrigert ved angjeldende likningskontor.

For uidentifiserte saldo- og renteoppgaver som kan ha skattemessig betydning, og som berører aksjeselskaper, personlig næringsdrivende, lønnsinntakere og pensjonister, er uidentifiserte innskudd redusert med ca. 52,5 mrd. kroner til ca. 31,5 mrd. kroner per 31. desember 2001. Tilsvarende er uidentifiserte renteinntekter redusert med ca. 2,6 mrd. kroner til ca. 1,7 mrd. kroner for samme periode.

#### *Sokkelskatt*

Rogaland skattefutkontor overtok skatteoppkreverfunksjonen for kommune 2312 sokkel/utland fra Stavanger kemnerkontor fra 1. juli 2002. Revisjonen har påvist

- svikt i internkontrollen, blant annet vedrørende attestasjon og anvisninger av utbetalinger samt at de fleste tilsatte på sokkel-/utlandsavdelingen har hatt tilgangsrettigheter til å foreta masseutbetalinger
- at betydelige beløp er avskrevet fordi kravene er foreldet, og at det er betydelige restansebeløp

Departementet opplyser at det har vært betydelig fokus på å etablere en stabil og tilfredsstillende arbeidssituasjon ved skattefutkontoret, og direktoratet har hatt en tett oppfølging av kontoret og resultatutviklingen på området. Det framgår av svaret at det er iverksatt tiltak for å styrke internkontrollen, og det forventes at innkrevingsarbeidet vil bli styrket og restansene ytterligere redusert.

#### *Dokumentasjon av rutiner og systemer*

Det er påpekt mangler ved dokumentasjonen vedrørende rutiner og systemer på flere områder. Det framgår av direktoratets og departementets svar at det arbeides med tiltak for å forbedre kravene til dokumentasjon. Dokumentasjonen av de enkelte IT-systemene varierer i nivå og omfang. Det er planer om å bringe all dokumentasjon, det vil si både system-, drifts- og brukerdokumentasjon, i samsvar med «God IT-skikk». Arbeidet er tidkrevende, og direktoratet tar sikte på å ha all dokumentasjon på et tilstrekkelig nivå i løpet av 2005. Finansdepartementet er opptatt av at påpekte mangler ved dokumentasjonen av rutiner og systemer utbedres, men arbeidet er omfattende, og det vil ta tid å få all dokumentasjon på et tilstrekkelig nivå. For å sikre framdriften i arbeidet tar direktoratet sikte på å utarbeide en overordnet plan i løpet av oktober 2003. Planen vil omfatte all aktivitet knyttet til dokumentasjonsarbeid og metodeutvikling.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen har registrert at det er og vil bli iverksatt flere tiltak for å bedre kvaliteten på skatteetatens regnskaps- og økonomiforvaltning. Det forutsettes at departementet følger opp dette arbeidet videre, blant annet at

- kvalitetssikringssystemet for overvåking av store inntektsposter blir ferdigstilt
- de obligatoriske kvalitetskontrollene ved likningskontorene blir gjennomført og fulgt opp som forutsatt
- rutinene for behandling av for sent innkomne lønnsoppgaver for lønnsinntakere og minusoppgaver på pensjonsområdet innskjerpes, og at avdekkede feil blir fulgt opp og korrigert for å sikre korrekt likning
- arbeidet med å redusere omfanget av uidentifiserte saldo- og renteoppgaver fortsetter
- kontrolldekningen vedrørende omsetningsoppgavene for merverdiavgift bedres

- arbeidet med å følge opp restansene på merverdiavgiftsområdet gis høy prioritet
- regnskapsføringen av merverdiavgift legges om ved at inntektsføring i statsregnskapet avventer mottak av merverdiavgiftsoppgave og registrering/fastsettelse
- innkrevingsarbeidet vedrørende sokkelskatten styrkes, og restansene blir redusert
- arbeidet med dokumentasjon av rutiner og systemer prioriteres
- rutinene for rapportering av statens inntektskrav endres for å sikre ensartet behandling og fullstendighet

**Finansdepartementet har svart:**

«Riksrevisjonen har godkjent skatteetatens regnskap for 2002 med en del merknader. Som Riksrevisjonen har påpekt i sitt brev, er det og vil bli iverksatt flere tiltak for å bedre kvaliteten på skatteetatens regnskaps- og økonomiforvaltning. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp dette arbeidet videre.

*De mest sentrale tiltakene som er planlagt er tidligere omtalt i vårt brev av 30. juli 2003 til Riksrevisjonen. Det kan opplyses at Skattedirektoratet har besluttet å innføre rutiner for mer detaljerte tilbakemeldinger på resultatene fra likningskontorenes kontroller. De nye rutinene er planlagt innført fra og med likningen for inntektsåret 2003.*

*Finansdepartementet vil følge nøye med at tiltakene gjennomføres for å bedre kvaliteten på regnskapet.»*

**Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen har merket seg at Skattedirektoratet og Finansdepartementet med bakgrunn i blant annet de påpekte feil og mangler har arbeidet med en rekke tiltak til forbedringer i 2002 og 2003. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet vil følge nøye med på at tiltakene gjennomføres for å bedre kvaliteten på regnskapet.

**Riksrevisjonen foreslår:**

«Kan passere»

**Til decharge****2 Merutgifter og mindreinntekter**

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

**Riksrevisjonen foreslår:**

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Thor Kr. Svendsen



# Fiskeridepartementet

## Statsregnskapet 2002

### 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 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Per Anders Engeseth





# Forsvarsdepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september og svar avgitt 29. september 2003)

#### Til decharge etter omstendighetene

##### 1 Forsvarets regnskap for 2002

I forbindelse med revisjonen av Forsvarets regnskap for 2002 har Riksrevisjonen følgende merknader:

###### *Lønn*

Det er gjennomført lønnskontroller ved 26 avdelinger i Forsvaret. Kontrollene har vært rettet mot de variable tilleggene, overtid, økonomisk kompensasjon ved fartøy-, vakt-, øvings- og beredskapstjeneste og øving utenfor arbeidstid. Det er påvist betydelige svakheter i attestasjons- og anvisningsrutinene ved utbetaling av lønnstillegg.

Overtidsutbetalingene steg fra 276 mill. kroner i 2001 til 322 mill. kroner i 2002. Det er påvist brudd på vernebestemmelsene i arbeidsmiljøloven ved 16 av de kontrollerte avdelingene. Om lag 900 personer i ledende stillinger er registrert med overtid, hvorav 32 personer med mer enn 300 timer. Etter kongelig resolusjon av 19. desember 1980 er offiserer med grad oberstløytnant/kommandørkaptein og høyere definert som ledende stillinger. Bestemmelsene i Hovedtariffavtalen § 13 tilsier at disse stillingsgruppene som hovedregel ikke har rett til overtid, men kan i enkelte tilfeller få godtgjort inntil 300 timer i kalenderåret.

Utbetalingene til økonomisk kompensasjon økte fra 182 mill. kroner i 2001 til 228 mill. kroner i 2002. Det er avdekket manglende rutiner og dokumentasjon ved utbetaling av økonomisk kompensasjon ved flere avdelinger. Dette har vanskeliggjort kontrollen av utbetalingene.

Utbetaling av øvingstillegg for øvinger utenfor arbeidstid økte fra 308 mill. kroner i 2001 til 444 mill. kroner i 2002. Kontrollen med utbetalingene til øving har vært vanskelig fordi det i mange tilfeller ikke fantes øvingsplaner eller aktivitetsrapporter. Det er registrert endringer i tolkningen av regelverket ved utbetalinger av øvingstillegg. Eksempelvis er det utbetalt øvingstillegg for forberedelser og

planlegging av øvelser, grensebefaring, planlegging generelt og avsnitts-, område- og distriktsrådsmøter.

###### *Anskaffelser*

Kontrollen av anskaffelser viste at et flertall av de reviderte anskaffelsene ikke var offentlig utlyst for konkurranse. I en del tilfeller kunne det ikke legges fram tilfredsstillende anskaffelsesprotokoller, skatteattester og HMS-erklæringer. Rutiner og arkivsystemer som skal sikre tilgang til relevante dokumenter, er også mangelfulle.

Ifølge Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1 skal enhver anskaffelse så langt som mulig baseres på konkurranse uansett anskaffelsesprosedyre. Det er avdekket mangler ved konkurransen, og det har vært en utstrakt bruk av eneleverandør ved valg av innkjøpsmetode. Oversikten over forskuddsbetalinger til leverandørene er mangelfull for enheter under Forsvarets logistikkorganisasjon.

Forsvarets investeringsdatabase er et sentralt styringsverktøy for Forsvarets investeringsanskaffelser og grunnlag for rapportering til forsvarssjefen. Databasen var på kontrolltidspunktet ikke oppdatert.

###### *Kjøp av konsulent tjenester*

Kjøp av konsulent tjenester er kontrollert ved utvalgte avdelinger, ved enheter i Forsvarets logistikkorganisasjon, ved prosjektet Nytt forvaltningssystem GOLF og ved prosjektet Forsvarets datatekniske infrastruktur FISBasis. Det er utgiftsført vel 500 mill. kroner på konsulent tjenester i Forsvaret, men det er også ført konsulentutgifter på andre regnskapsposter.

Kontrollen avdekket mangler ved regnskapsføringen og valg av innkjøpsmetode og utstrakt bruk av tidligere forsvarsansatte som konsulenter. Kontraktene forlenges ofte over en lang periode med mangelfulle begrunnelser. Det er avdekket utstrakt bruk av opsjoner som innebærer at oppdragene og

utbetalingene kan bli utvidet i betydelig grad i forhold til opprinnelig avtale. For en del kontrakter er opsjonsvilkårene ikke i samsvar med regelverket.

#### *Lager*

Forsvarets avdelinger er pålagt å foreta fortløpende rutinemessige egenkontroller. Disse er en viktig del av avdelingenes totale materiellansvar og det pålagte sjefsansvaret. I forbindelse med slike kontroller skal det utarbeides planer, og gjennomførte kontroller skal dokumenteres. Revisjonen viste at det fortsatt er store mangler ved egenkontrollene.

Ved Forsyningslager Sør-Norge har 1200 materiellcontainere vært lagret i flere år uten at det er foretatt optelling. I tillegg mottok lageret 450 containere med materiell fra et nedlagt forsyningslager i 2002. Revisjonen avdekket at forsyningslageret ikke har regnskapsmessig kontroll med dette materiellet.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 27. mai 2003. Departementet har blant annet avgitt følgende svar ved brev av 24. juni 2003.

#### *Lønn*

Forsvarsdepartementet opplyser at Forsvarets overkommando har iverksatt et omfattende arbeid med å analysere Forsvarets bruk av lønn og tillegg. Det går fram av svaret at det kan være flere mulige årsaker til at ovennevnte tillegg økte fra 2001 til 2002. Det har vært enkelte brudd på lov-, avtale- og regelverk, noe som kan tyde på mangelfull kontroll og oppfølging. Det pekes også på manglende reduksjon av arbeidsoppgaver til tross for nedbemanning.

Det er igangsatt et arbeid med å skaffe oversikt over avdelinger og enkeltpersoner som over en tid har vist en trend med overforbruk av overtid. Det vil videre bli vurdert tjenestemessige reaksjoner som følge av brudd på gjeldende lover og regelverk.

#### *Anskaffelser*

Forsvarsdepartementet ser alvorlig på de påpekte manglene ved Forsvarets anskaffelsesvirksomhet som skyldes mangler ved de interne rutineene ved Forsvarets logistikkorganisasjon.

Departementet opplyser at Forsvarets logistikkorganisasjon gjennomgikk en stor reorganisering i 2002, blant annet med krav om betydelig nedbemanning. Integreringen av de forsvarsgrenvise forsyningskommandoene med ulike rutiner kan ha skapt en midlertidig uoversiktlig situasjon som har gitt opphav til de avdekkede regelverksbruddene.

#### *Kjøp av konsulenttjenester*

I den omstillingsperioden Forsvaret er inne i, mener Forsvarsdepartementet at bruk av konsulenter er nødvendig for å kunne ivareta visse nødvendige funksjoner i en begrenset tidsperiode. Bruken av

konsulenttjenester må imidlertid være målrettet og fylle et reelt behov som ikke kan dekkes av Forsvarets personelloppsetning. I forbindelse med nedbemanningen i Forsvaret vil arbeidsoppgavene ofte ikke bli redusert i samme takt som nedbemanningen. Dette gapet vil måtte dekkes av konsulenter inntil arbeidsoppgavene tilpasses bemanningen.

#### *Lager*

Forsvarsdepartementet erkjenner manglende egen- og mottakskontroll og materiellregnskapsføring i forbindelse med omstillingen. Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon er gitt i oppdrag å gjennomgå lagerområdet, med det formål å iverksette nødvendige tiltak for egen organisasjon og underliggende ledd, slik at lover, retningslinjer, bestemmelser med videre blir fulgt.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen har i antegnelseene til statsregnskapet for 2000 og 2001 tatt opp kritikkverdige forhold vedrørende Forsvarets regnskap innen områdene lønn, anskaffelser og lager. Det synes ikke å ha skjedd noen bedring av betydning i 2002. Omstillingen i Forsvaret med utfasing av avdelinger og nedbemanning har vært planlagt og har pågått noen år. Det burde da kunne forventes at nedbemanningen ble tilpasset arbeidsoppgavene på en bedre måte. Samtidig er det viktig at de interne kontrollrutinene fungerer godt i omstillingsperioden.

Utbetalingene til overtid, økonomisk kompensasjon og øving har gjennom flere år økt betydelig. En del skyldes økt aktivitet, men dårlige interne kontrollrutiner og endrede tolkninger av regelverket kan også ha bidratt til økningene.

Det bør kunne forventes at Forsvaret som har en betydelig anskaffelsesvirksomhet, følger reglene i lov og forskrift for offentlige anskaffelser.

Forsvaret er blant annet en betydelig aktør på konsulentmarkedet og har gjennom flere år benyttet en del opsjoner uten at dette har vært forutsatt i anbuds-/tilbudsgrunnlaget, eller at det har vært foretatt en ny konkurranse. På grunn av Forsvarets kontoplan har det også vært svært vanskelig å skaffe en total oversikt over forbruket til konsulenter.

Det burde også kunne forventes at Forsvaret hadde planlagt bedre disponeringen av de betydelige mengdene retur- og overskuddsmateriell fra nedlagte avdelinger.

#### **Forsvarsdepartementet har svart:**

##### *«1. Lønn*

*Riksrevisjonen (Rr) har foretatt kontroll med variable tillegg, overtid og økonomisk kompensasjon ved fartøy-, vakt-, øving- og beredskapstjeneste og øving utenfor arbeidstid (ØUA). Det ble påvist bety-*

delige svakheter ved anvisnings- og attestasjonsrutinene ved utbetaling av lønns tillegg.

Forsvarsstaben (FST) har analysert bruken av lønn og tillegg i Forsvaret. Analysen peker på flere mulige årsaker til økningen på lønnsområdet. Lønnsveksten i Forsvaret kan i hovedsak forklares med betydelig merarbeid (overtid) ifm. med den pågående omstillingen i Forsvaret, lønnsoppgjøret i 2002 med betydelige sentrale og lokale tillegg og økt øvingsaktivitet (øvings tillegg).

Noe av økningen kan tillegges mangelfull kontroll og oppfølging, samt manglende reduksjon av oppgaver selv med redusert bemanning. Det er bl.a. gjennomført en undersøkelse mot ansatte med grad oberstløytnant/kommandørkaptein og høyere (overtid ledende stillinger) som har fått utbetalt mer enn 300 timer overtid. Det er besluttet å iverksette tjenestemessige reaksjoner for ca. 25 personer som har brutt regelverket på dette området.

Jeg vil for øvrig vise til brev av 24. juni 2003 til Rr som gir en nærmere redegjørelse for hvilke tiltak som er iverksatt, og FST sin handlingsplan for oppfølging av Riksrevisjonssaker nr. 2 pr. 19. august 2003.

I tillegg kan jeg opplyse at Forsvarssjefen (FSJ) har gitt ytterligere føringer til den enkelte sjef for Driftsenheter i Forsvaret (DIF) for hvilke krav FSJ stiller til bruk av aktivitetsbaserte tillegg i FMO:

- Det aksepteres ikke brudd på Arbeidsmiljøloven (AML), Hovedtariffavtalen (HTA), Arbeidstidsavtale for militære arbeidstakere (ATM), Arbeidstidsbestemmelser for sivilt tilsatt personell i Forsvaret (ATS), øvrig regelverk og gitte bestemmelser.
- Økonomireglementene skal følges, og derigjennom skal det være sporbarhet til hvem som pålegger tjeneste som utløser aktivitetsbaserte tillegg, hva tjenesten omfatter, riktig attestasjon og anvisning.
- Bruk av aktivitetsbaserte tillegg skal være planlagt og målrettet. Aktiviteten skal styres på en slik måte at vern av den enkelte arbeidstaker settes i hovedfokus.
- Ansvar vil bli gjort gjeldende.

## 2. Anskaffelser

Riksrevisjonen har påpekt mangler for anskaffelsesområdet i Forsvaret over lang tid. Jeg tar til etterretning at rutinene for dette området ennå ikke fungerer tilfredsstillende. Som følge av dette vil jeg følge opp dette området særskilt, og Forsvarsdepartementet vil rette fokus mot dette området inntil rutinene fungerer tilfredsstillende.

Prinsippet om konkurranse for anskaffelser til statlige virksomheter følger av bindende bestemmelser som forplikter Forsvaret. Videre er prinsippet fremhevet i Forsvarets interne anskaffelsesregelverk «Bestemmelser vedrørende anskaffelser til Forsva-

ret – (BAF)». I det pågående arbeid for å etablere nytt internt regelverk for Forsvaret, «Anskaffelsesregelverk for Forsvaret – (ARF)», vil prinsippet bli ytterligere presisert og fremhevet. Det forhold at det oppstår en eneleverandørsituasjon kan være sammensatt og trenger ikke prinsipielt å skyldes omgåelse av anskaffelsesregelverket. Som del av Forsvarsdepartementets oppfølging vil også dette området bli overvåket nærmere. Det samme gjelder oversikt over forskuddsbetalinger og oppdatering av Forsvarets investeringsdatabase.

Jeg konkluderer her med at forholdene knyttet til Forsvarets anskaffelser vil bli nøye fulgt opp i etatstyringen av FMO i tiden fremover.

## 3. Kjøp av konsulenttjenester

Jeg har merket meg Rrs påpeking av mangler ved Forsvarets bruk av konsulenter hvor det er avdekket mangler ved regnskapsføringen og valg av innkjøpsmetode. Videre har Rr registrert utstrakt bruk av tidligere forsvarsansatte som konsulenter, samt forlengelse av kontrakter med mangelfull begrunnelse og opsjonsvilkår som ikke er i samsvar med regelverket. Personell som innvilges avgangstimulerende tiltak skal som hovedregel ikke tilsettes i virksomheter under Forsvarsdepartementet. Slike saker skal i hvert enkelt tilfelle avklares med departementet i forkant, dette er presisert i retningslinjer til etatene, jf. departementets brev til Rr datert 21. juni 2002.

Arbeidsgruppen som Forsvarets overkommando nedsatte i 2002 for å gjennomgå konsulentbruken i Forsvarets militære organisasjon (FMO) har i en rapport fra april i år skissert en del svakheter ved konsulentbruken og anbefalte nye retningslinjer for en tilfredsstillende styring av eksterne konsulenter, jf. FOs brev til Rr av 2. mai 2003;

- sikre at kjøp av konsulenttjenester bare skjer når det er strengt nødvendig for å løse prioriterte oppgaver, og fordi det ikke finnes interne ressurser tilgjengelig for å løse oppdraget
- sikre at kjøp av tjenester skjer etter forutgående konkurranse baseres på innkjøpsprinsippene nedfelt i gjeldende regelverk
- sikre at den enkelte kontrakt er knyttet mot klare resultatmål og budsjettammer
- sikre at det foreligger tilfredsstillende rutiner og dokumentasjon ved kjøp av konsulenttjenester.

Målet er å få ned forbruket av eksterne konsulenter. Derfor vil det i fremtiden bli vektlagt at eksterne konsulenter kun skal benyttes når det er strengt nødvendig for å løse prioriterte oppgaver, og dersom interne ressurser ikke er tilgjengelige.

Rent konkret følger FST utviklingen i forbruket av eksterne konsulenter inneværende år opp mot budsjettet for samme periode, og skal deretter utarbeide en rapport som vil foreligge medio februar 2004.



*Tatt i betraktning den omstillingsperiode som Forsvaret i dag er inne i, anser jeg det for nødvendig å bruke konsulenter for å ivareta nødvendige funksjoner i en begrenset tidsperiode. De må imidlertid være målrettet og fylle et reelt behov som ikke kan dekkes innenfor Forsvarets personelloppsetning. Jeg regner med at konsulentbruken vil bli redusert når de tiltak som ble iverksatt av FST får effekt. Departementet vil nøye følge opp bruken av konsulenter i Forsvaret, blant annet gjennom «Handlingsplan for oppfølging av riksrevisjonssaker».*

#### 4. Lager

*Som beskrevet i FDs brev av 24. juni 2003 erkjenner jeg manglende egen- og mottakskontroll i forbindelse med omstillingen. Som det fremgår av samme brev, er Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon (Sjef/FLO) gitt i oppdrag å gjennomgå lagerområdet, og hvor det settes mer fokus på egenkontroll bl.a. ved revidering av direktiver, oppnevning av egne kontrolloffiserer ved forsyningscentre og gjennomføring av egne kurs ifm. befalsutdanning og for avdelingssjefer. Egenkontroll i 2003 er gjennomført i henhold til gjeldende direktiv, plan for egenkontroll er utarbeidet og kontrollene er dokumentert i avdelingenes visitasjonsprotokoll.*

*Når det gjelder antegnelsen om 1200 containere ved Forsyningslager Sør-Norge, så medfører det riktighet at disse for en periode ikke har vært talt. Materiellet i containerne har ikke vært i bruk, og i henhold til gjeldende direktiver betraktes urørt materiell i containere som 100 % opptelt. De har derfor vært under regnskapsmessig kontroll selv om de ikke er talt rutinemessig. Materiellet er nå for øvrig splittet og lagt inn på varehuslager der det er regnskapsmessig tatt hånd om.*

*De 450 containerne som ble mottatt i 2002 er på tilsvarende måte splittet opp og overført varehuslager med unntak av 84 containere under oppsplitting der regnskapet ajourføres fortløpende. Alle containere blir i dag resertifisert og regnskapsført i et nyetablert register.»*

#### Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Forsvarets regnskap tredje året på rad har betydelige mangler innen områdene lønn, lager og anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at det er besluttet iverksatt tjenestemessige reaksjoner overfor personer som har brutt regelverket ved lønnsutbetalinger.

Riksrevisjonen ser alvorlig på den gjentatte bruken av opsjoner ved fornyelse av konsulentkontraktene i Forsvaret og at det har vært meget vanskelig å frambringe en total oversikt over konsulentbruken. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har som målsetting å få ned forbruket av eksterne konsulenter, og at det vil bli utarbeidet en rapport i februar 2004 over forbruket av konsulenter.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet har utarbeidet en handlingsplan for oppfølging av Riksrevisjonens saker.

#### Riksrevisjonen foreslår:

##### «Kan passere»

#### 2 Revisjon av anskaffelser ved Forsvarsbygg – regnskapet for 2002

Riksrevisjonen har i 2002 revidert anskaffelser ved 12 av Forsvarsbyggs totalt 29 markedsområder, markedsdistrikter og utbyggingsprosjektkontorer. Revisjonen omfattet både driftsanskaffelser, anskaffelser til investeringsprosjekter og kjøp av faglige konsulenttenester. Ifølge Forsvarsbyggs kontantregnskap utgjorde anskaffelser totalt ca. 3,3 mrd. kroner i 2002.

Forskrift om offentlige anskaffelser har blant annet bestemmelser om at konkurransegrunnlaget for planlagte anskaffelser skal inkludere den samlede anslåtte verdien for leveranse av varer og tjenester fra én leverandør. Formålet med regelverket er å sikre lovens intensjon om at anskaffelser så langt som mulig skal være basert på konkurranse.

Ved samtlige av de kontrollerte enhetene ble det avdekket at Forsvarsbygg benyttet endrings- og tilleggsavtaler uten at dette var inkludert i det opprinnelige konkurransegrunnlaget. I en del tilfeller er det avtalt store endringer og tillegg kort tid etter at opprinnelig avtale er inngått. Dette har medført betydelige avvik i forhold til konkurransegrunnlaget.

Avtaledokumenter formaliserer arbeidet og fordele ansvar, risiko og myndighet mellom oppdragsgiver og oppdragstaker. Flere av enhetene til Forsvarsbygg har satt i gang arbeid uten at dette var formalisert gjennom avtaler med leverandøren. Det er tilfeller hvor det er foretatt til dels betydelige delutbetalinger til oppdragstaker før avtalen er undertegnet.

Saken ble tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 15. juli 2003. I svarbrev av 7. august 2003 opplyser departementet at det ser alvorlig på de forholdene som er avdekket. Videre opplyses det at Forsvarsbygg har iverksatt flere tiltak som skal bidra til at regelverket for offentlige anskaffelser etterleveres på en bedre måte i framtiden. Blant annet er det

- innført elektroniske kvalitetssikringssystemer som inneholder regler og rutiner om offentlige anskaffelser
- opprettet sentralisert innkjøpsprosjekt for å utarbeide nye rutiner for innkjøpsvirksomheten
- gjennomført kurs i offentlige anskaffelser flere steder i landet

I tillegg vil Forsvarsbygg kontinuerlig opplyse om generelle nyheter vedrørende anskaffelsesregelverket på intranettet.

Forsvarsdepartementet vil gjennom etatsdialogen følge opp at tiltakene gjennomføres etter planen, og at de gir ønsket effekt.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen finner det uheldig at Forsvarsbygg foretar anskaffelser for betydelige beløp i strid med gjeldende lover og regler for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen konstaterer at Forsvarsbygg har iverksatt flere tiltak for å bedre påpekte forhold. Riksrevisjonen ser det som viktig at departementet følger opp at tiltakene gjennomføres etter planen, og at de gir ønsket effekt.

#### **Forsvarsdepartementet har svart:**

«Riksrevisjonen har avdekket at Forsvarsbygg (FB) blant annet har benyttet endrings- og tilleggsavtaler uten at dette var inkludert i det opprinnelige konkurransegrunnlag, at flere av enhetene til FB har satt i gang arbeid uten at dette var formalisert gjennom avtaler med leverandør og at det er foretatt til dels betydelige delutbetalinger til oppdragstaker før avtaler er undertegnet.

For å bøte på dette er det blitt innført nye elektroniske kvalitetssikringssystemer i FB, som inneholder regler og rutiner om offentlige anskaffelser som skal sikre at regelverket til enhver tid overholdes. FB har også opprettet et sentralisert innkjøpsprosjekt, som blant annet skal utarbeide nye rutiner for innkjøpsvirksomheten i etaten og forestå inngåelse av sentraliserte rammeavtaler. I tillegg har FB

våren 2003 gjennomført kurs i offentlige anskaffelser flere steder i landet, et opplegg som skal videreføres. Jeg regner med at disse tiltak vil gi resultater som også vil vise seg i fremtidige revisjoner av FB. Fremdriften i forbedringene vil bli fulgt opp i etatstyringen av FB.»

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvarsbygg, som en stor og profesjonell innkjøper, ikke har hatt tilfredsstillende rutiner ved gjennomføring av anskaffelser.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som er iverksatt for å forbedre rutinene på området, og forutsetter at departementet følger opp at disse gjennomføres som planlagt og gir ønsket effekt.

#### **Riksrevisjonen foreslår:**

«Kan passere»

#### **Forsvarsdepartementet har følgende avsluttende merknader til de samlede antegnelsene:**

«Jeg vil avslutningsvis understreke at jeg tar samtlige antegnelser alvorlig, og at FMO arbeider systematisk og målrettet med de forbedringstiltak som fremgår av dette brev og handlingsplanen for oppfølging av riksrevisjonssaker. Departementet vil følge opp gjennomføringen av tiltakene. Forholdene knyttet til anskaffelser ved FB vil bli fulgt opp i etatstyringen av denne virksomheten.»

## **Til decharge**

### **3 Merutgifter og mindreinntekter**

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

#### **Riksrevisjonen foreslår:**

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

\_\_\_\_\_  
Hans Conrad Hansen



# Helsedepartementet

## Statsregnskapet 2002

### 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 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Jens Gunvaldsen





# Justis- og politidepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september og svar avgitt 26. september 2003)

#### Til observasjon

##### 1 Anskaffelsesområdet ved Oslo politidistrikt

Ved revisjonen for regnskapsåret 2002 ble det foretatt en gjennomgåelse av anskaffelsesområdet ved Oslo politidistrikt. Formålet med kontrollen har blant annet vært å undersøke om regelverket ved offentlige anskaffelser er fulgt. Ett viktig prinsipp i dette regelverket er at enhver anskaffelse så langt som mulig skal baseres på konkurranse.

Ved revisjonen ble det konstatert svakheter ved innkjøpsrutinene og den overordnede styringen av anskaffelsesområdet, noe som har medført flere brudd på regelverket for statlige anskaffelser.

Kontrollen har omfattet ti tilfeldig utvalgte leverandører hvor det kunne foreligge en skriftlig avtale. I ni tilfeller hadde revisjonen merknader enten i forhold til manglende skriftlige avtaler eller til inngåtte rammeavtaler.

For eksempel har et rengjøringsbyrå hatt oppgaver for Oslo politidistrikt siden 1989 uten egen skriftlig avtale og uten at det har vært konkurranse om leveransen. Ifølge regnskapet er det utbetalt vel 4 mill. kroner til firmaet i 2002. Videre har Oslo politidistrikt utbetalt i underkant av 3,2 mill. kroner i 2002 til anskaffelse av IKT-utstyr. Det har ikke vært konkurranse om leveransen, og det foreligger ingen skriftlig avtale mellom firmaet og Oslo politidistrikt.

Et annet eksempel er utbetaling til et vikarbyrå på 10,4 mill. kroner med bakgrunn i en rammeavtale inngått i 1994. Avtalen har ikke vært lagt ut på åpent anbud. I veileder til forskrift om offentlige anskaffelser framgår det at som hovedregel bør rammeavtaler ikke ha lengre varighet enn 3–4 år.

Oslo politidistrikt brukte, ifølge regnskapet, over 200 mill. kroner i 2002 over kapittel 0440 og 0441 til kjøp av konsulenttjenester, maskiner, inventar og utstyr samt anskaffelser av varer og tjenester. Politiets materielltjeneste (PMT) og Politiets datatjeneste (PD) er imidlertid ansvarlig for mange av de større anskaffelsene innen politi- og lensmannsetaten, også for Oslo politidistrikt.

Riksrevisjonen har i brev tatt saken opp med Oslo politidistrikt 24. januar 2003, Politidirektoratet 9. april 2003 og Justisdepartementet 16. juni 2003.

Oslo politidistrikt opplyser i brev av 20. februar 2003 til Riksrevisjonen blant annet at distriktet, i de senere år, ikke har hatt nødvendig kapasitet og kompetanse til å holde tritt med alle krav til offentlige anskaffelser. Enkelte av avtalene har behov for forhandlinger etter gjeldende konkurranseregler. Distriktet uttaler videre at flere ansvarsområder bruker samme leverandør slik at politidistriktet samlet overskrider terskelverdiene. Oslo politidistrikt opplyser også at det har som målsetting å bringe alle avtaler i orden i henhold til gjeldende krav til anskaffelser, og at det derfor er besluttet å opprette et felles innkjøpskontor for hele politidistriktet.

Politidirektoratet uttaler i brev av 19. mai 2003 til Riksrevisjonen blant annet at direktoratet ser alvorlig på de svakheter ved innkjøpsrutinene og den manglende overordnede styringen av anskaffelsesområdet ved Oslo politidistrikt, som har medført brudd på regelverket for statlige anskaffelser. Som følge av Riksrevisjonens merknader og en intern gjennomgang av politidistriktets avtaler har Oslo politidistrikt besluttet å sende ut flere avtaler på anbud i løpet av kort tid. For å følge opp dette arbeidet har distriktet leid inn ekstern bistand med spisskompetanse innenfor området anskaffelser i offentlig sektor.

Riksrevisjonen har også fått kopi av et brev dattert 11. juli 2003 fra Politidirektoratet til Justisdepartementet. I nevnte brev opplyser direktoratet blant annet at Oslo politidistrikt holder på med en vurdering av hvilket innkjøps-, materiell- og logistikksystem som skal velges. Det refereres i brevet at Oslo politidistrikt mener et sentralt merkantilt innkjøpskontor må ha et egnet IKT-system, og før dette valget er tatt, vil ikke kontoret bli opprettet. I brevet presenteres også en oversikt over nye avtaler som er avsluttet, er ute på konkurranse eller som det arbei-

des konkret med for å sende ut på konkurranse. Politidirektoratet opplyser imidlertid at det ikke er fornøyd med framdriften med hensyn til inngåelse av avtaler med leverandører, og at saken vil bli fulgt tett opp fra direktoratets side. Politidirektoratet har forståelse for viktigheten av en godt fungerende IKT-løsning. Imidlertid uttaler direktoratet at det vil måtte undersøkes nærmere om en manglende IKT-løsning står i veien for økt aktivitet for å inngå avtaler med leverandører og unngå brudd på regelverket for statlige anskaffelser.

Justisdepartementet uttaler i brev av 21. juli 2003 til Riksrevisjonen at det ser alvorlig på de svakhetene ved innkjøpsrutinene som Riksrevisjonen har påpekt ved Oslo politidistrikts anskaffelsesvirksomhet. Departementet forutsetter at Oslo politidistrikt, som er en stor innkjøper, har den nødvendige innkjøpskompetansen, slik at gjeldende regelverk kan følges. Departementet har lagt saken fram for Politidirektoratet, og har merket seg at det allerede er iverksatt flere tiltak for å rette opp svakheter ved innkjøpsordningen, og at det tas sikte på å opprette et sentralt innkjøpskontor i politidistriktet. Departementet har videre merket seg at direktoratet vil følge dette tett overfor Oslo politidistrikt, og at direktoratet vil rapportere til departementet om saken i løpet av høsten 2003. Avslutningsvis uttaler departementet at det for sin del vil følge opp dette arbeidet overfor Politidirektoratet, og ellers gjennom den løpende styringsdialogen.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonens kontroll av anskaffelsesområdet ved Oslo politidistrikt har vist at det er mange brudd på regelverket ved offentlige anskaffelser, og at politidistriktet ikke har den nødvendige kapasiteten og kompetansen til å holde tritt med de kravene som er fastsatt for offentlige anskaffelser.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at en virksomhet med så omfattende innkjøpsvirksomhet ikke har tilfredsstillende rutiner på området. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av raskt å få nødvendige avtaler på plass slik at distriktet følger

de kravene som regelverket for offentlig anskaffelser setter. Dette må også gjøres av hensyn til andre leverandører som kan være aktuelle tilbydere.

Riksrevisjonen kan vanskelig se begrunnelsen for å utsette innføringen av en bedret innkjøpsorganisering til etter at nytt IKT-system er valgt.

#### **Justis- og politidepartementet har svart:**

*«Justisdepartementet vil bemerke at et godt fungerende IKT-system er viktig for helheten i forhold til å effektivisere innkjøp og ivareta logistikk knyttet til innkjøpene. Et slikt system vil imidlertid ikke løse de utfordringer som er knyttet til kapasitet og kompetanse for å kunne ivareta regelverket. Oslo politidistrikt prioriterer nå arbeidet med å bygge opp kompetanse innen innkjøpsområdet, gjennomgå avtaler og utarbeide nødvendig kravspesifikasjoner som grunnlag for utlysning av anbuds konkurranse. Innen flere områder er det allerede inngått nye avtaler eller det arbeides med å utarbeide nødvendig konkurransegrunnlag.*

*Justisdepartementet vil ha en tett oppfølging av framdriften i saken, både i den ordinære styringsdialogen og ved egne rapporteringer.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen har merket seg at Oslo politidistrikt nå prioriterer arbeidet med å bygge opp kompetanse innen innkjøpsområdet, gjennomgå avtaler og utarbeide nødvendige kravspesifikasjoner som grunnlag for utlysning av anbuds konkurranse. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Justisdepartementet vil ha en tett oppfølging av framdriften i saken, både i den ordinære styringsdialogen og ved egne rapporteringer. Riksrevisjonen forutsetter at Oslo politidistrikt etablerer rutiner som sikrer at regelverket om offentlige anskaffelser blir fulgt for framtiden.

#### **Riksrevisjonen foreslår:**

**«Til observasjon»**

### **Til decharge**

#### **2 Merutgifter og mindreinntekter**

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

Per Anders Engeseth

# Kommunal- og regionaldepartementet

## Statsregnskapet 2002

### 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»

#### Til orientering

##### 2 Sametingets tilskuddsforvaltning

Sametinget er samenes representative organ og den viktigste premissleverandøren for regjeringens samepolitikk. Regjeringens overordnede mål er gjennom lovgivning og ved hjelp av forskjellige virkemidler å sikre samisk språk, kultur og samfunnsliv. Sametinget skal gi innhold til lovens målsetting og legge forholdene til rette for at samene selv kan sikre dette overordnede målet. Regjeringen vil fortløpende vurdere overføring av myndighet og ansvar til Sametinget i saker som angår den samiske befolkningen, jf. Kommunal- og regionaldepartementets tildelingsbrev for 2002 til Sametinget.

Sametinget forvalter tilskuddsmidler overført fra ni departementer i tillegg til Kommunal- og regionaldepartementet. Prinsippet er at Sametinget fordeles en vesentlig del av bevilgningene etter egne prioriteringer, med de føringene som er lagt i Stortingets budsjettvedtak.

Riksrevisjonen har tidligere gjennomgått de avdelingene i Sametinget som forvalter tilskuddsmidler bevilget av Stortinget over kapittel 540 Sametinget, post 50. Et av formålene var å undersøke om det for de ulike tilskuddsordningene var etablert retningslinjer og rutiner som tilfredsstillende kravene i økonomireglementet for staten. Gjennomgåelsen viste at det ikke var utarbeidet retningslinjer for flere av tilskuddsordningene, og at det i liten grad var utformet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningene.

I Kommunal- og regionaldepartementets tildelingsbrev til Sametinget for 2002 heter det blant annet at Sametinget er delegert myndighet til selv å fastsette mål og resultatkrav for de ordningene Sametinget forvalter. For øvrig skal tilskuddsordninger forvaltes i samsvar med økonomireglementet for staten med funksjonelle krav.

På bakgrunn av revisjonen av Sametingets regnskap for 2002 ba Riksrevisjonen i brev av 6. desember 2002 og 9. mai 2003 til Kommunal- og regionaldepartementet om en klargjøring av hvilke krav som gjelder for tilskuddsforvaltningen i Sametinget.

Kommunal- og regionaldepartementet uttaler i brev av 30. april og 20. mai 2003 til Riksrevisjonen at tilskuddsforvaltningen i Sametinget i hovedsak gjennomføres på to måter:

- Sametinget i plenum fordeler bevilgningen etter egne prioriteringer, med de føringene som er lagt i Stortingets budsjettvedtak. Utover dette har ikke Kommunal- og regionaldepartementet pålagt Sametinget i plenum å følge bestemte regler for selve tildelingen. De tilskuddene Sametinget fordeles i plenum, dreier seg i hovedsak om driftstilskudd til kulturinstitusjoner. Bevilgningene stilles til institusjonenes disposisjon i tildelingsbrev.
- Sametingets tilskuddsstyre og den styret har delegert tildelingen til, fordeler resten av midlene. I disse tilfellene skal Sametinget utarbeide retningslinjer for tildeling i tråd med de reglene som gjelder for tilskuddsforvaltningen i staten.

Videre uttaler departementet at oppfølging og forvaltning av midlene fordelt av Sametinget i plenum gjennomføres av Sametingets administrasjon. Rutinene for utbetaling, oppfølging og kontroll skal baseres på de reglene som gjelder for tilskudsforvaltningen i staten. Departementet skal se til at Sametinget etablerer hensiktsmessige rutiner i tråd med regelverket. For tilskudd som tildeles av Sametingets tilskuddsstyre, skal departementet sammen med Sametinget utarbeide retningslinjer for tildeling i tråd med de kravene som gjelder for tilskudsforvaltningen i staten. Disse retningslinjene skal blant annet inneholde tildelingskriterier og oppfølging og kontroll.

Departementet har opplyst at arbeidet med å etablere retningslinjer for tilskudsforvaltningen i

Sametinget ville være ferdig innen 1. oktober 2003. Forslaget til de nye retningslinjene vil deretter legges fram for Sametinget for vedtak i november 2003. Retningslinjene vil, etter det Riksrevisjonen har forstått, inneholde premisser for Sametingets oppfølging og kontroll av tilskudsordningene og departementets kontrollansvar i forhold til tilskudsforvaltningen i Sametinget. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) har departementet redegjort nærmere for hovedtrekkene i Sametingets tilskudsforvaltning.

Riksrevisjonen legger til grunn at økonomireglementet for staten gjelder for Sametinget såfremt det ikke er gjort spesifikke unntak.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Per Anders Engeseth

# Kultur- og kirke departementet

## Statsregnskapet 2002

### 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 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Jens Gunvaldsen



# Landbruksdepartementet

## Statsregnskapet 2002

### 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 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Per Anders Engeseth





# Miljøverndepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Forslag til desisjon

#### Til decharge

#### 1 Merutgifter og mindreinntekter

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

Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Hans Conrad Hansen



# Nærings- og handelsdepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september og svar avgitt 26. september 2003)

#### Til observasjon

##### 1 Generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene er et forvaltningsorgan som har ansvar for en rekke nasjonale registre som blant annet Løsreregistret, Enhetsregistret, Foretaksregistret, og Regnskapsregistret. I tillegg er Brønnøysundregistrene tillagt flere nasjonale forvaltningsoppgaver knyttet til etableringskontroll, registrering og ajourhold av data om foretak og juridiske enheter, samordning og forenkling av datautveksling innen offentlig forvaltning og mellom forvaltning og næringsliv, tinglysing av heftelser og innkreving av gebyrer for egne og namsmyndighetenes forretninger.

I forbindelse med revisjonen av Brønnøysundregistrenes regnskap for 2002 har Riksrevisjonen kontrollert oppfølgingen av en del forhold som ble påpekt under revisjonen utført i 2001 som gjaldt den generelle IKT-sikkerheten. Det ble konstatert at en rekke svakheter som ble avdekket i 2001, ennå ikke var tilfredsstillende rettet opp. I brev til virksomheten av 28. mai 2003 ble det blant annet påpekt

- at det ikke er utarbeidet en katastrofe-/avbruddsplan som skal sikre at virksomheten kan opprettholde de mest kritiske delene av sin virksomhet dersom en langvarig driftsstans, eventuelt katastrofesituasjon, skulle inntreffe
- at alle systemkonsulenter i Avdeling for informasjonssystemer har tilgang til Brønnøysundregistrenes sentrale databaser via felles brukeridentifikasjon og passord til databasestyringssystemet. Dette innebærer at samtlige, uten sporbarhet til den enkelte, kan foreta registrering, sletting eller endring av registerinformasjon
- at ansvaret for overvåkingen av IKT-sikkerheten ikke er tilstrekkelig formalisert. Videre var det ikke etablert retningslinjer for hvordan informasjon om endringer i regler og retningslinjer som angår IKT-sikkerheten, skal formidles til de an-

satte, eller retningslinjer for hvordan brudd på IKT-sikkerhetsbestemmelser skulle rapporteres

I brev av 16. juni 2003 til Riksrevisjonen uttaler Brønnøysundregistrene blant annet at virksomheten har lagt vekt på utvikling av nye systemer og brukervennlighet, og dessuten på eksternt IKT-sikkerhet med tanke på at data ikke skal kunne manipuleres, og for å hindre andre former for inntrengning i nettverket. Gjennom kontroller, samtaler og tilbakemeldinger som Riksrevisjonen har gitt, har Brønnøysundregistrene imidlertid innsett at interne rutiner som gjelder sikkerhet, dokumentasjon, internkontroll og oppfølging, må vektlegges i større grad.

På bakgrunn av ovennevnte og tidligere korrespondanse med Brønnøysundregistrene tok Riksrevisjonen i brev av 26. juni 2003 opp disse forholdene med Nærings- og handelsdepartementet. Det ble blant annet påpekt at Brønnøysundregistrene ved flere anledninger har utsatt å gjennomføre tiltak for å rette opp vesentlige svakheter. Riksrevisjonen understreket at viktige IKT-sikkerhetsmessige oppgaver er sterkt forsinket, og ba departementet orientere om hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å sikre nødvendig framdrift.

Nærings- og handelsdepartementet har i brev av 30. juli 2003 til Riksrevisjonen tatt utgangspunkt i Regjeringens framlegg av Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet. Ett av de prioriterte tiltakene i strategien er å lage et felles sett med kriterier som gjør det mulig å identifisere samfunnskritisk IKT-infrastruktur og systemer. Utviklingen av disse kriteriene vil legge viktige føringer på IKT-arbeidet ved Brønnøysundregistrene.

Når det gjelder manglende katastrofe-/avbruddsplan, uttaler departementet at beredskap mot avbrudd og mot samfunnsmessige konsekvenser av avbrudd må innarbeides i en generell risiko- og sårbar-

hetsanalyse for Brønnøysundregistrene. Virksomheten og departementet samarbeider om et prosjekt for en bred risiko- og sårbarhetsanalyse («Sikkerhets- og beredskapsplan ved Brønnøysundregistrene»). Framdriftsplan og kravspesifikasjon for forprosjektet skal være ferdig 30. august 2003, med en mulig fullstendig prosjektplan innen 1. oktober 2003. Det tas sikte på at det nye beredskapssystemet skal være på plass innen sommeren 2004. Departementet har bedt Brønnøysundregistrene prioritere arbeidet med beredskapsplanen og stilt midler til disposisjon, blant annet for bruk av eksterne ressurser. Det vil bli etablert en styringsgruppe for prosjektet, ledet av departementet.

Videre uttaler departementet at tilgangsrettighetene til virksomhetens databasestyringssystem må ses som en integrert del av en IKT-sikkerhetspolicy. Det er virksomhetens ledelse som har ansvar for at slik sikkerhetspolicy utarbeides, kunngjøres og etterleves i virksomheten. Hvilke rutiner som bør gjelde for tilgang, bør avgjøres av virksomhetens ledelse ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse. Departementet har bedt Brønnøysundregistrene om å prioritere arbeidet med å utarbeide gode rutiner og sikkerhetstiltak knyttet til tilgangsrettigheter osv., men føringer på det konkrete innholdet i rutinene er ikke gitt. Ifølge departementet har arbeidet med en forundersøkelse startet opp. Ramme og framdriftsplan for det videre arbeidet skal være klare innen 1. september 2003. Departementet forutsetter at arbeidet er slutført innen 31. desember 2003, og at arbeidet prioriteres foran andre utviklingsoppgaver, med unntak av oppfølging av Stortingets vedtak om foretaksnavn og endringer i gebyrordningen.

Videre uttaler departementet at Brønnøysundregistrene har prioritert arbeidet med overvåking av IKT-sikkerheten og oppbygging av nødvendig dokumentasjon, men at det på grunn av andre høyere prioriterte arbeidsoppgaver likevel ikke vil være ferdigstilt innen utgangen av 2003. Departementet opplyser at det har bedt Brønnøysundregistrene om å prioritere arbeidet. Departementet vil dessuten ha en tett oppfølging og forventer at arbeidet er gjennomført innen første halvår 2004.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen har merket seg Brønnøysundregistrenes uttalelse om at arbeidet med sikte på ekstern IKT-sikkerhet er prioritert framfor den interne sikkerheten. Informasjonssystemene for tjenestene ved Brønnøysundregistrene har imidlertid vært i bruk i en årrekke. Riksrevisjonen ser alvorlig på den sene framdriften i forbindelse med de påtalte forholdene innen generell IKT-sikkerhet. Det vises blant annet til den funksjonen Brønnøysundregistrene fyller overfor både privatpersoner, privat næringsliv og offentlige virksomheter og de alvorlige samfunnsmessige konsekvenser et avbrudd vil kunne få når en plan for å håndtere en slik situasjon ikke foreligger.

Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved departementets oppfølging av IKT-sikkerheten ved Brønnøysundregistrene.

#### **Nærings- og handelsdepartementet har svart:**

*«Det vises til Nærings- og handelsdepartementets brev til Riksrevisjonen av 30. juli 2003 der det bl.a. blir redegjort for de tiltak som planlegges gjennomført for å forbedre IKT-sikkerheten ved Brønnøysundregistrene.*

*De forhold som Riksrevisjonen har tatt opp vedr. IKT-sikkerheten ved Brønnøysundregistrene følges opp gjennom etablering av en Sikkerhets- og beredskapsplan for Brønnøysundregistrene. Planen beskriver et sikkerhets- og beredskapssystem, herunder organisering, rutiner og tiltak. Arbeidet med å utarbeide planen er iverksatt og forprosjektet skal være ferdigstilt 1. oktober 2003. Hovedprosjektet vil deretter starte umiddelbart og planen skal være ferdig 1. juni 2004. Prosjektet er omfattende, og det er etter departementets oppfatning ikke forsvarlig å forsere tidsplanen for dette arbeidet. Det vil kunne gå ut over kvaliteten.*

*Nærings- og handelsdepartementet er prosjekteier og vil lede styringsgruppen for prosjektet. Styringsgruppen er sammensatt av medlemmer som sikrer god forankring hos ledelsen i Brønnøysundregistrene, brukerne av registrenes tjenester (Finansdepartementet) og med sentral beredskapskompetanse (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). Til å gjennomføre prosjektet vil det bli engasjert eksternt bistand i tillegg til de ressurser som blir satt av i departementet og i Brønnøysundregistrene.*

*På grunnlag av en risiko- og sårbarhetsanalyse skal prosjektet etablere en overordnet strategi for sikkerhets- og beredskapsarbeidet ved registrene. Det skal utvikles et differensiert målhierarki tilpasset de ulike brukerne av registrenes behov og krav. Videre skal prosjektet søke å avdekke sårbare punkter ved utstyr og drift og foreslå tiltak for å forebygge, eliminere og/eller redusere disse. Alt skal deretter nedfelles i planen. I hovedprosjektet vil man fortløpende måtte ta stilling til om noen av de feil og mangler som avdekkes ved sikkerheten, er av en slik karakter at tiltak må iverksettes umiddelbart.*

*I Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet av juni 2003 framgår det at det skal utarbeides kriterier for å gjøre det mulig å identifisere samfunnskritisk infrastruktur. Det skal videre utarbeides en metode for risiko- og sårbarhetsvurdering av slik infrastruktur. Dette arbeidet er ikke ferdigstilt. Prosjektet med å utarbeide en Sikkerhets- og beredskapsplan ved Brønnøysundregistrene vil derfor bli gjennomført uavhengig av framdriften av forannevnte arbeidet med å utarbeide et felles sett av kriterier og metode. Imidlertid vil det bli forsøkt etablert en dialog med de miljøer som arbeider med dette.*

*Nærings- og handelsdepartementet understreker*

*at arbeidet med å forbedre IKT-sikkerheten ved Brønnøysundregistrene følges opp og har høy prioritet.»*

### Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Nærings- og handelsdepartementet ikke på et tidligere tidspunkt har påsett at den generelle IKT-sikkerheten ved Brønnøysundregistrene ble brakt opp på et tilfredsstillende nivå.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå følger opp dette arbeidet ved at departementet både er prosjekteier og vil lede styringsgruppen for prosjektet, og at arbeidet vil bli høyt prioritert ved blant annet tilføring av ressurser og bruk av eksternt ekspertise.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at de på-

talte svakheter som gjelder manglende katastrofe-/avbruddsplan, manglende rutiner og sikkerhetstiltak knyttet til tilgangsrettigheter til databasestyringssystemet og manglende rutiner for overvåking av IKT-sikkerheten og oppbygging av nødvendig dokumentasjon følges opp gjennom etableringen av sikkerhets- og beredskapsplanen.

Riksrevisjonen forutsetter at Nærings- og handelsdepartementet sørger for at arbeidet iverksettes og at de nødvendige tiltak gjennomføres uten ytterligere forsinkelser i forhold til den tidsplan som er fastsatt, det vil si innen 1. juni 2004.

### Riksrevisjonen foreslår:

#### «Til observasjon»

## Til decharge etter omstendighetene

### 2 Regnskapet for 2002 for Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret)

Regnskapene til Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) er omtalt i Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for 1997, 1998 og 1999, jf. Dokument nr. 1 (1998–1999), (1999–2000) og (2000–2001), Innst. S. nr. 102 (1998–1999), Innst. S. nr. 107 (1999–2000) og Innst. S. nr. 138 (2000–2001) og Stortingets behandling henholdsvis 2. mars 1999, 17. februar 2000 og 22. februar 2001.

Årsakene til at regnskapene for de enkelte årene ble omtalt, var hovedsakelig manglende avstemming av regnskapene, manglende kontroll av bankkonti, midlertidige konti og reskontrokonti og uopplarte differanser. Regnskapet for 1998 hadde så alvorlige svakheter at det ikke kunne godkjennes. Det var blant annet ikke formelt avsluttet og hadde store uopplarte differanser. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 107 (1999–2000) at den hadde merket seg at Patentstyret nå skulle gi økonomiforvaltningen høy prioritet, og at Nærings- og handelsdepartementet ville følge opp dette arbeidet. Komiteen uttalte videre at den ville understreke betydningen av at Patentstyrets regnskap ble innrettet slik at det sikrer riktig regnskapsavleggelse innenfor gitte tidsfrister.

Regnskapet for 1999 ble godkjent, men visse forhold som gjaldt blant annet mangelfulle avstemming og kontroller var fortsatt ikke tilfredsstillende. Revisjonen av regnskapene for 2000 og 2001 viste også svakheter i rutinene ved avleggelse av årsregnskapet, mangelfulle avstemming, uforklarte avvik og gamle poster i kundereskontroen.

Ved revisjonen av Patentstyrets regnskap for 2002 ble det på nytt avdekket en rekke forhold som

ikke var tilfredsstillende. I Riksrevisjonens brev av 13. og 30. mai 2003 til Patentstyret ble blant annet følgende forhold tatt opp:

- manglende avstemming av internregnskapet mot eksterntregnskapet og uforklarte differanser
- manglende avstemming av vesentlige konti
- manglende arbeidsdeling ved blant annet at enkelte personer var gitt systemtilgang til økonomisystemet i kombinasjon med anvisningsmyndighet og fullmakt til å autorisere utbetalinger
- manglende arbeidsdeling i forbindelse med inntekstrutinen og mulighet både til endring av faste data i kundereskontro og til bokføring
- svakheter i forbindelse med behandling av verdipost som utgjør vesentlige beløp (mottak av ca. 110 mill. kroner i form av sjekker og kontanter i 2002)
- manglende oppfølging av kundefordringer og poster på andre konti

I brev av 28. mai 2003 til Nærings- og handelsdepartementet beskriver Patentstyret utviklingen i forbindelse med fakturering av avgifter og elektronisk fakturabehandling i det nye elektroniske saksbehandlingssystem SANT. Patentstyret uttaler at når systemet er ferdig utviklet, vil en vesentlig del av Riksrevisjonens ankepunkter bli minimalisert, og at det ikke er hensiktsmessig å utbedre enkelte av forholdene før SANT er på plass. Ifølge brev av 2. juni 2003 til Riksrevisjonen har Nærings- og handelsdepartementet merket seg at Patentstyret har og planlegger å gjennomføre tiltak for å forbedre de forholdene som Riksrevisjonen har tatt opp, og at departementet i nødvendig grad vil følge opp dette overfor Patentstyret.



I brev av 16. juni 2003 til Nærings- og handelsdepartementet opplyser Patentstyret at det de siste årene har vært ryddet opp i en del gamle poster i regnskapet. Det har vært forventet at SANT-systemet skulle løse problemet med en del avstemminger. Imidlertid er SANT betydelig forsinket. Det hersker dessuten tvil om systemet kan anvendes til avstemming uten spesifisert videreutvikling. Patentstyret opplyser videre at det er vanskelig å begrense tilgangsrettigheter til økonomisystemet av hensyn til funksjonalitet.

I brev av 17. juni 2003 til Riksrevisjonen uttaler Nærings- og handelsdepartementet at det ser alvorlig i situasjonen, både med bakgrunn i konklusjonene i Riksrevisjonens brev og tilsvarende merknader fra tidligere år knyttet til Patentstyrets økonomiforvaltning.

De forholdene Riksrevisjonen har bemerket til regnskapet for 2002 gjelder vesentlige mangler i forbindelse med avstemminger, arbeidsdeling og oppfølging av fordringer. Dette indikerer en betydelig svikt i den interne kontrollen og medfører en usikkerhet ved vurderingen av regnskapet. I avsluttende revisjonsbrev av 25. juni 2003 konkluderer Riksrevisjonen med at forholdene er så alvorlige at Patentstyrets regnskap for 2002 ikke kan godkjennes.

Ifølge økonomireglement for staten skal departementene etablere ordninger som gir kontroll med at underliggende virksomheter utfører økonomiforvaltningen på en betryggende måte. På bakgrunn av de alvorlige svakhetene ved Patentstyrets regnskaper for årene 1997–2001, og at det fortsatt er så betydelige mangler ved regnskapet for 2002 at det ikke kan godkjennes, ba Riksrevisjonen i brev av 25. juni 2003 Nærings- og handelsdepartementet redegjøre for gjennomførte kontrollordninger og tiltak i forhold til Patentstyret.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler i brev av 16. juli 2003 til Riksrevisjonen at langt de fleste av Patentstyrets avstemminger etter departementets oppfatning er utført på en tilfredsstillende måte. Imidlertid er det enkelte konti som har vist seg problematiske. I tillegg har enkelte avstemminger ikke vært tilfredsstillende dokumentert eller spesifisert. Departementet beklager at det ikke er foretatt full opprydding på et langt tidligere tidspunkt. Dette vil bli fulgt opp i de kommende månedene, og det tas sikte på ferdigstilling innen utgangen av tredje kvartal 2003. Videre uttaler departementet at det vil bli sett nærmere på forhold for å forbedre rutiner knyttet til blant annet oppfølging av kundefordringer. Innen 1. september 2003 skal det foreligge godkjent rutine for gjøremål i forbindelse med årsavslutningen som kommer i tillegg til andre periodeavslutninger. Departementet uttaler at det til enhver tid vil være en selvfølge at Patentstyret etterlever kravene i gjeldende rutiner, økonomireglementet og økonomiinstruksene. Når det gjelder tilgangsrettigheter i økonomisystemet, vil nåværende funksjonsdeling bli vurdert nærmere.

Nærings- og handelsdepartementet redegjør videre for departementets oppfølging og kontroll av økonomiforvaltningen i Patentstyret, og framhever departementets tildelingsbrev og etatsmøter som de mest sentrale elementene i etatsstyringen. Ifølge departementets instruks for økonomikontroll i underliggende virksomheter skal det normalt gjennomføre ett kontrollbesøk i hver virksomhet per år. På grunnlag av blant annet det arbeidet Patentstyret hadde gjort for å følge opp Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2001, antok departementet at Patentstyrets økonomiforvaltning ikke var blant de mest kritiske i 2002, og kontrollbesøk ble ikke gjennomført. Departementet opplyser videre at det i brev av 25. juni 2002 ba Patentstyret utarbeide en framdriftsplan som skulle redegjøre for hvordan de forholdene Riksrevisjonen tok opp for 2001, skulle følges opp, når de skulle være rettet opp, prosedyrer for å sikre at de ikke gjentok seg og statusrapportering per 1. oktober og 31. desember 2002. Departementet antok høsten 2002 at de igangsatte tiltakene ville være tilstrekkelige for å sikre departementets kontrollbehov, og at påtalte feil og mangler ikke skulle gjenta seg ved årsavslutningen for 2002.

Departementet uttaler videre at når det gjelder oppfølgingen av de manglene som er påpekt for 2002, vil det leie inn ekstern kompetanse for blant annet å vurdere dagens praksis og foreslå forbedringer i økonomiforvaltningen. Patentstyret vil dessuten vurdere å styrke internkontrollfunksjonene. Videre har departementet bedt Patentstyret gjennomgå rutinene for oppfølging av krav og avskrivning av uerholdelige fordringer med sikte på at slike saker behandles fortløpende. Det uttales også at en forpliktende framdriftsplan for samtlige sider ved oppfølgingsarbeidet vil bli spesifisert i august 2003. Patentstyret skal utarbeide månedlige rapporter med hensyn til framdrift og status i arbeidet. Departementet tar sikte på at det skal avholdes jevnlig statusmøter med virksomheten og ekstern konsulent i de kommende seks månedene. Det er en klar målsetting at rutinebeskrivelser for alle sider ved Patentstyrets økonomiforvaltning ajourføres, eventuelt kompletteres, i løpet av 2003, og at disse etterleves fullt ut.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Patentstyrets regnskap for 2002 viste så alvorlige mangler i forbindelse med avstemminger og spesifikasjoner, arbeidsdeling og oppfølging av fordringer at det ikke kunne godkjennes. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det har vært påvist store svakheter ved Patentstyrets regnskaper i en årrekke. Dette viser betydelig svikt i virksomhetens internkontroll.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementet i dette tilfellet har etablert ordninger som gir god nok kontroll med at underliggende virksomhet har organisert og utfører økonomiforvaltningen på en betryggende måte, og om

langvarig svikt i økonomiforvaltningen bør få administrative konsekvenser.

Riksrevisjonen har merket seg at det vil bli utarbeidet en forpliktende framdriftsplan for samtlige sider ved oppfølgingsarbeidet i august 2003, og forutsetter at Riksrevisjonen orienteres.

#### **Nærings- og handelsdepartementet har svart:**

«Riksrevisjonen viser til at det er påvist svakheter ved Patentstyrets regnskaper gjennom flere år. Ved revisjon av regnskapet for 2002 tok Riksrevisjonen opp flere forhold og konkluderte med at regnskapet ikke kunne godkjennes. Patentstyret og Nærings- og handelsdepartementet tar Riksrevisjonens kritikk på alvor. Dette gjelder spesielt mangler som Patentstyret skulle ha ryddet opp i på et langt tidligere tidspunkt. Det er igangsatt et oppfølgingsarbeid som omfatter følgende:

- Patentstyret og Nærings- og handelsdepartementet har med utgangspunkt i en framdriftsplan videreført arbeidet med å rydde opp i konti som har vist seg vanskelige å avstemme og dokumentere og med å kontrollere kritiske sider ved Patentstyrets økonomiforvaltning. Statusoversikt for dette arbeidet pr. 24.09.2003 følger som vedlegg 2.
- Nærings- og handelsdepartementet igangsatte i juli en prosess for å leie inn konsulentbistand for å se nærmere på økonomiforvaltningen i Patentstyret. PricewaterhouseCoopers fikk oppdraget og igangsatte sitt arbeid i slutten av august. Formålet med oppdraget er å belyse inntekts- og periodeavslutningsprosesser, gjennomgå rutiner og avstemminger og utarbeide forslag til forbedringer. Oppdraget gjennomføres i samarbeid med ansatte i Patentstyret og skal bidra til kompetanseheving i etaten. Oppdraget er gitt høy prioritet og vil bli avsluttet i begynnelsen av oktober.
- Patentstyret har ansatt en controller i et 1-års engasjement fra 1. oktober for å sikre og videreutvikle internkontrollen i økonomiforvaltningen. Viktige områder for den nytilsatte vil være å forbedre etablerte rutiner knyttet til økonomiforvaltningen og revidere og tilpasse dem og eventuelt rutiner på andre områder som følge av implementering av nytt elektronisk saksbehandlingssystem (SANT) senere i høst.

Det er nærmere redegjort for oppfølgingsarbeidet og status for påtalte forhold i eget vedlegg 1 til dette brevet. Både i det kort- og langsiktige arbeidet med å forbedre rutineene i økonomiforvaltningen i Patentstyret vil det bli lagt vekt på å styrke internkontrollen. Den første store milepælen i oppfølgingsarbeidet vil være nådd pr. 1. oktober. Det vises til status i forhold til oppsatt framdriftsplan i vedlegg 2.

Riksrevisjonen har også stilt spørsmål ved departementets kontrollordninger. På grunnlag av det arbeidet Patentstyret gjennomførte, spesielt i 2000 og 2001, med å utbedre rutiner og oppgradere kompetanse, samt gjennom oppfølgingsarbeidet etter Riksrevisjonens merknader til 2001-regnskapet og departementets kontroll med Patentstyrets økonomiforvaltning i 2001, antok departementet at Patentstyrets økonomiforvaltning var relativt betryggende ivaretatt i 2002. På grunnlag av Riksrevisjonens anmerkninger til 2002-regnskapet er det i ettertid klart at oppfølgingen i løpet av 2002 skulle vært tettere. Dette bøtes nå på i 2003 gjennom en tett dialog og samarbeid mellom Patentstyret og departementet om det igangværende oppryddingsarbeidet, samt gjennom statusmøter og nærmere oppfølging av Patentstyrets økonomiforvaltning.

Nærings- og handelsdepartementet er av den oppfatning at kvalitet og kompetanse knyttet til Patentstyrets økonomiforvaltning er langt bedre i 2003 enn den var i 1998 – da etatens regnskap heller ikke ble godkjent – og de nærmeste etterfølgende årene. Det understrekes imidlertid at Riksrevisjonens merknader til 2002-regnskapet tas svært alvorlig i Patentstyret og Nærings- og handelsdepartementet, jf. redegjørelsen over, og det legges ned et betydelig arbeid i 2003 for at økonomiforvaltningen i Patentstyret skal tilfredsstille økonomireglementes krav på alle punkter. Dette arbeidet vil bli videreført i 2004.»

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Revisjonen har vist at det har vært store svakheter ved Patentstyrets regnskaper og betydelig svikt i internkontrollen hvert år fra 1997. Riksrevisjonen anser det meget kritikkverdigg at Nærings- og handelsdepartementet ikke har etablert tilstrekkelige kontrollordninger som sikrer at underliggende virksomhet har organisert og utfører sin økonomiforvaltning på en betryggende måte.

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet uttaler at oppfølgingen av Patentstyrets økonomiforvaltning i løpet av 2002 burde vært tettere. Riksrevisjonen forutsetter at det iverksettes rutiner som sikrer at departementet for framtiden oppfyller de krav som økonomireglementet stiller til oppfølging og kontroll av underliggende virksomheter.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet og Patentstyret har satt i gang omfattende tiltak for utbedring av økonomiforvaltningen både på kort og lang sikt. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke har kommentert ytterligere spørsmålet om langvarig svikt i økonomiforvaltningen vil få administrative konsekvenser.

Mottatte oversikter over tiltak som skal gjennomføres og framdriften i arbeidet viser at det er noen forsinkelser i forhold til opprinnelig tidsplan.

Riksrevisjonen forutsetter at departementet sørger for at tiltakene blir gjennomført som planlagt.

### Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

### 3 Statens Bankinvesteringsfond

Statens Bankinvesteringsfond har som formål å bidra med ansvarlig kapital til norske banker med utgangspunkt i forretningsmessige vurderinger. Investeringfondet ledes av et styre som også forvalter fondets midler. Før styret treffer vedtak av særlig viktighet, skal saken skriftlig forelegges departementet. Kongen kan i særlige tilfeller instruere styret i enkeltsaker. Stortinget skal underrettes om innholdet av Kongens vedtak. Eieransvaret for Statens Bankinvesteringsfond ble overført fra Finansdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet 1. januar 2002. Riksrevisjonen er lovpålagt revisor for fondet, jf. lov om Statens Bankinvesteringsfond.

På grunnlag av gjennomført revisjon av fondets regnskap for 2002 og korrespondanse med fondet tok Riksrevisjonen i brev av 26. mars 2003 opp enkelte forhold med Nærings- og handelsdepartementet.

Ifølge bankinvesteringsfondloven skal fondet følge bestemmelsene i regnskapsloven så langt det passer. Det innebærer at fondet har en viss frihet innenfor de rammene regnskapsloven setter. Det ble blant annet tatt opp at Statens Bankinvesteringsfond ikke har utarbeidet skriftlige retningslinjer for hvordan regnskapsloven skal praktiseres i virksomheten.

Instruks for Finansdepartementets styrings- og oppfølgingsoppgaver overfor Statens Bankinvesteringsfond ble fastsatt av finansministeren 29. september 2000. Riksrevisjonen ba om å få opplyst om instruksjonen ble endret som følge av at Nærings- og handelsdepartementet overtok eieransvaret for fondet. Riksrevisjonen forutsatte at instruksjonen gjaldt inntil en eventuell endring var foretatt. Videre ble det bedt om redegjørelse for hvordan departementet følger opp fondet.

Ifølge bankinvesteringsfondloven skal fondet ledes av et styre med fem medlemmer oppnevnt av Kongen. Av protokoll fra styremøtet i fondet 28. juni 2002 framgår det at Nærings- og handelsdepartementet har godkjent at et styremedlem fratrer styret samme dato. Riksrevisjonen ba om å få opplyst årsaken til at nytt styremedlem ikke var oppnevnt.

Nærings- og handelsdepartementet har i brev av 7. mai 2003 opplyst at det måtte forelegge enkelte spørsmål for Finansdepartementet, siden deler av de forholdene som omtales i Riksrevisjonens brev, fant sted i det tidsrommet da Finansdepartementet forvaltet statens interesser i Statens Bankinvesteringsfond. Saken ble oversendt Finansdepartementet ved Næ-

rings- og handelsdepartementets brev av 16. mai 2003.

Riksrevisjonen mottok 21. mars 2003 en begjæring om innsyn i et brev til Statens Bankinvesteringsfond. Etter en vurdering av brevetts innhold ble innsyn gitt i medhold av offentlighetsloven, og fondet ble orientert om avgjørelsen. Ifølge brev av 28. mars 2003 til Riksrevisjonen har Statens Bankinvesteringsfond lagt til grunn at fondet er unntatt loven med bakgrunn i den forretningsmessige virksomheten fondet driver. Finansdepartementet har tidligere tatt opp dette forholdet med Justisdepartementet. I svarbrev av 8. september 2000 har Justisdepartementet konkludert med at Statens Bankinvesteringsfond er et forvaltningsorgan som er underlagt offentlighetsloven. Riksrevisjonen har lagt dette til grunn for sine vurderinger i forbindelse med spørsmålet om offentlig innsyn. I brev av 3. april 2003 til Nærings- og handelsdepartementet har Riksrevisjonen orientert om saken og bedt om departementets kommentarer. Nærings- og handelsdepartementet har etter dette, ved brev av 14. mai 2003 til Finansdepartementet, bedt om å få opplyst om Finansdepartementet har behandlet og tatt stilling til om Statens Bankinvesteringsfond er omfattet av offentlighetslovens virkeområde.

I brev av 12. juni 2003 til Nærings- og handelsdepartementet opplyser Finansdepartementet at det ikke har særskilte merknader til de forholdene Riksrevisjonen har tatt opp og som gjelder den tiden Finansdepartementet hadde eieransvar. I brev av 28. juli 2003 til Riksrevisjonen opplyser Nærings- og handelsdepartementet blant annet at det følger samme linje i eierforvaltningen av Statens Bankinvesteringsfond som i de øvrige eierinteressene departementet forvalter, men med enkelte formelle særtrekk fordi fondet er organisert i henhold til særlov. I dette ligger blant annet at forvaltningen av fondet er underlagt styret som skal sørge for en forsvarlig organisering av fondet. Styret plikter å påse at virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Etter departementets syn er det nærliggende å se aksjelovens bestemmelser om ledelsesoppgaver og revisjon som retningsgivende supplement i forhold til bankinvesteringsfondloven og fondets vedtekter.

Når det gjelder praktisering av regnskapsloven, forutsetter Nærings- og handelsdepartementet at Statens Bankinvesteringsfonds styre sørger for at det blir utarbeidet retningslinjer for hvordan regnskapsloven skal praktiseres, og at Riksrevisjonens synspunkter i denne sammenheng bør tillegges betydelig vekt.

På spørsmål om hvilken styrings- og oppfølgingsinstruks som gjelder i forhold til Statens Bankinvesteringsfond, opplyser departementet at det er Instruks for forvaltning av statlige eierinteresser i aksjeselskaper under Nærings- og handelsdepartementet, fastsatt 1. november 2000. Departementet



har lagt til grunn at denne instruksjonen også omfatter statsforetak og statlige fond. Det er ikke gitt ytterligere svar på spørsmålet om hvordan departementets oppfølging av fondet skjer.

Når det gjelder styret, opplyser departementet at det har vært noe usikkert hvor lenge det vil være aktuelt å opprettholde Statens Bankinvesteringsfond som eget organ. Derfor er det foreløpig ikke aktuelt å oppnevne nytt styremedlem.

I brev av 24. juli 2003 til Riksrevisjonen gir Nærings- og handelsdepartementet en omfattende redegjørelse om bankinvesteringsfondets forhold til offentlighetsloven. Departementet opplyser at Finansdepartementet ikke tok endelig stilling til spørsmålet før forvaltningen av Statens Bankinvesteringsfond ble overført til Nærings- og handelsdepartementet. For sin del vil departementet peke på at selv om fondets virksomhet fra opprettelsen var av en slik karakter at fondet kunne antas å være omfattet av offentlighetsloven, vil dette være en vurdering som kan endre seg i tråd med utviklingen av fondets virksomhet. Statens Bankinvesteringsfond har siden begynnelsen av 1990-årene forandret seg fra å være et viktig redskap for statlig intervensjon i norsk banknæring i krise til hovedsakelig å bli et organ for forretningsmessig forvaltning av statens gjenværende eierinteresser i bankene. Statens eierinteresser i DnB Holding ASA er fondets eneste gjenværende engasjement.

Felles for de av statens eierinteresser som Nærings- og handelsdepartementet forvalter, er blant annet at virksomheten skal drives best mulig vurdert etter bedriftsøkonomiske kriterier. Det er etter departementets oppfatning ikke naturlig å karakterisere noen av disse foretakene som forvaltningsorgan i relasjon til offentlighetsloven. Ut fra en konkret vurdering i forhold til Statens Bankinvesteringsfond slik virksomheten drives i dag, vil det heller ikke være riktig å karakterisere fondet som et forvaltningsorgan som omfattes av offentlighetsloven.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet forutsetter at Statens Bankinvesteringsfonds styre sørger for at det blir utarbeidet retningslinjer for hvordan regnskapsloven skal praktiseres.

Etter Riksrevisjonens oppfatning kan departementets eierrolle overfor Statens Bankinvesteringsfond ikke sammenliknes direkte med eierrollen i forhold til et aksjeselskap. Riksrevisjonen kan derfor

ikke uten videre se at en instruks for forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper er dekkende for departementets styring og oppfølging av fondet. I den generelle instruksjonen er det vist til aksjeloven og ikke til særloven som gjelder for fondet. Videre er Riksrevisjonen ikke kjent med at instruksjonen for fondet er opphevet.

Riksrevisjonen konstaterer at det er usikkert hvor lenge det er aktuelt å opprettholde fondet som eget organ. Riksrevisjonen ser likevel ingen grunn til at bankinvesteringslovens bestemmelser om styresammensetning fravikes.

Riksrevisjonen har merket seg departementets synspunkter på Bankinvesteringsfondets forhold til offentlighetsloven, men stiller spørsmål om ikke offentlighetslovens anvendelse på fondet burde avklares med Justisdepartementet som regelverksforvalter.

#### **Nærings- og handelsdepartementet har svart:**

*«Nærings- og handelsdepartementet viser til tidligere korrespondanse i saken, senest vårt brev til Riksrevisjonen av 24. juli 2003.»*

*Nærings- og handelsdepartementet har ingen merknader til Riksrevisjonens antegnelser i brev av 3. september 2003 vedr. Statens Bankinvesteringsfond og tar antegnelsene til etterretning.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet tar antegnelsen til etterretning.

Riksrevisjonen forutsetter at det blir utarbeidet instruks for departementets styrings- og oppfølgingsoppgaver overfor fondet og at bankinvesteringslovens bestemmelser om styresammensetning blir oppfylt.

Videre er Riksrevisjonen kjent med at Justisdepartementet i brev av 27. august 2003 til Nærings- og handelsdepartementet har uttalt at det finnes en rekke momenter som sterkt taler for at Statens Bankinvesteringsfond er å regne som forvaltningsorgan etter offentlighetsloven. Riksrevisjonen forutsetter at det blir tatt hensyn til Justisdepartementets uttalelse.

#### **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»

## Til orientering

### 5 Statsregnskapet for 2002 – departementets manglende føring av statens aksjeinteresser i SND Invest AS per 31. desember 2002

I forbindelse med revisjonen av statsregnskapet for 2002 er det avdekket at statens interesser i SND Invest AS ikke var ført i kapitalregnskapet under konto 62.60.09, og at disse ikke framgikk av aksjeoversikten i tabell 3.7 Aksjeinteresser per 31. desember 2002. SND Invest har en aksjekapital på 1,81 mrd. kroner.

Riksrevisjonen har i brev av 19. mai 2003 tatt opp saken med Nærings- og handelsdepartementet. Departementet har i brev av 10. juni 2003 til Riksrevisjonen svart at det var uheldig at SND Invest AS var utelatt i aksjeoversikten og kapitalregnskapet. Videre framgår det at dersom aksjene i selskapet ikke blir solgt i løpet av inneværende år, vil aksjeposten bli inkludert i innrapporteringene til statsregnskapet for 2003.

#### Nærings- og handelsdepartementet har følgende kommentar:

«Riksrevisjonen viser til at statens aksjepost i SND Invest AS ikke er oppført i kapitalregnskapet for 2002. Da Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble opprettet i 1993, ble det bevilget 2 mrd. kroner i tilskudd til en egenkapitalordning forvaltet av Egenkapitaldivisjonen i SND. Midlene ble bevilget over en 80-post (kap. 2420, post 80, jf.

statsregnskapet for 1993). 1,81 mrd. kroner av det nevnte beløpet ble konvertert til aksjekapital da Egenkapitaldivisjonen ble omdannet til SND Invest AS i 1999. Aksjeposten var opprinnelig eid av SND. Den inngikk dermed i aksjegruppe 2 i statsregnskapet for 2001 og var derfor ikke aktivert i kapitalregnskapet.

Det har i lengre tid vært planer om å selge selskapet. I den forbindelse ble samtlige aksjer i selskapet overført fra SND til NHD pr. 30. juni 2002. Med bakgrunn i at aksjene i sin tid var finansiert over en 80- og ikke 90-post, ble det i forbindelse med utarbeidelsen av statsregnskapet for 2002 – etter at aksjene var overført til Nærings- og handelsdepartementet – stilt spørsmål ved om aksjene skulle føres opp i aksjeoversikt (nå gruppe 1) og samtidig aktiveres under konto 62.60.09 i kapitalregnskapet. I samråd med Finansdepartementet ble ikke aksjeposten oppført i oversikten og dermed heller ikke i kapitalregnskapet. Imidlertid framgår det av innrapportering av kapitalregnskapsposter til Finansdepartementet (med kopi til Riksrevisjonen) en merknad både i aksjeoversikt og i innrapporteringsskjema for nevnte kapitalregnskapskonto at aksjene i SND Invest AS var overført fra SND til Nærings- og handelsdepartementet pr. 30.06.2002.

Det legges opp til at aksjene i selskapet selges i løpet av inneværende år slik at det i tilfelle ikke vil bli aktuelt å inkludere aksjeposten i innrapporteringen til statsregnskapet pr. 31.12.2003.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

Per Anders Engeseth

# Olje- og energidepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Forslag til desisjon

#### Til decharge

#### 1 Merutgifter og mindreinntekter

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

**Riksrevisjonen foreslår:**

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Hans Conrad Hansen



# Samferdselsdepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september og svar avgitt 26. september 2003)

#### Til decharge etter omstendighetene

##### 1 Jernbaneverket – tilbyder av entreprenørtjenester

Jernbaneverkets entreprenørighet har i den senere tid fått redusert sin markedsandel på grunn av økende konkurranse innen leveranser av jernbanetekniske entreprenøroppdrag i Norge, fra både norske og utenlandske aktører. For å kompensere for dette har Jernbaneverket deltatt i anbudskonkurranser i Danmark og Sverige. Jernbaneverket ble tildelt et oppdrag i Danmark vinteren 2000. For å sikre at Jernbaneverkets konkurranseeksponering og kommersielle risiko skulle være synlig overfor tredjepart ved deltakelse i anbuds-/tilbudskonkurranser med videre, ble det vedtatt at dette burde skje atskilt fra Jernbaneverkets øvrige virksomhet i et eget selskap. For å begrense risikoen ble aksjeselskapsformen valgt. Det ble lagt til grunn at aksjeselskapet ikke skulle ha tilsatte eller eiendeler, ikke skulle påvirke Jernbaneverkets organisering og forvaltningsansvar eller rettighetene til de tilsatte i Jernbaneverket, og skulle ha en minimum aksjekapital på kr 100 000. Jernbaneverket skulle eie og administrere selskapet og som underleverandør utarbeide tilbud til selskapet som skulle levere likelydende tilbud videre til oppdragsgiver.

Jernbaneverket etablerte selskapet BaneService Prosjekt AS den 15. februar 2000 med en aksjekapital på kr 100 000. Formålet med selskapet var salg av maskin- og entreprenørtjenester til jernbanerelatert virksomhet i Sverige og Danmark. Opprettelsen av selskapet ble fremmet for Stortinget ved St.prp. nr. 60 (1999–2000), jf. St.prp. nr. 61 (1999–2000) og Innst. S. nr. 220 (1999–2000). Stortingets vedtak om opprettelse ble fattet 16. juni 2000.

Jernbaneverket ga den 12. juni 2002 følgende erklæring overfor BaneService Prosjekt AS: «Jernbaneverket erklærer herved at selskapet ikke vil komme til å kreve dekket sin leverandørgjeld før øvrige

kreditorer har fått dekket sine krav, inntil ny egenkapital er skutt inn i selskapet». En slik erklæring fra Jernbaneverket vil kunne pådra staten tapsrisiko ut over intensjonen om å begrense statens tapsrisiko til aksjekapitalen. Det vil også kunne stilles spørsmål om denne type erklæring kan ses på som statsstøtte til et heleid statlig selskap i strid med EØS-avtalens artikkel 61. Ved utgangen av 2001 hadde Jernbaneverket et krav på BaneService Prosjekt AS pålydende 35,7 mill. kroner. Årsberetningen for regnskapsåret 2001 viste samtidig at selskapet hadde en underbalanse på 3,9 mill. kroner, og at egenkapitalen dermed var tapt. Årsberetningen for BaneService Prosjekt AS for 2001 viste også at det i strid med forutsetningene var to tilsatte i selskapet.

Ved utgangen av 2002 hadde Jernbaneverket et krav på selskapet pålydende 36,3 mill. kroner. I 2002 har Jernbaneverket også mottatt og innfridd krav fra BaneService Prosjekt AS på ca. 18 mill. kroner på grunn av feil i anbudsregningen utført av Jernbaneverket for BaneService Prosjekt AS. Årsberetningen for regnskapsåret 2002 viser at selskapet hadde økt sin underbalanse til 14,4 mill. kroner. I ordinær generalforsamling 30. juni 2003 ble selskapet vedtatt avviklet. Ved avviklingen av selskapet antas det at Jernbaneverket må realisere et tap på om lag 27,5 mill. kroner.

Riksrevisjonen har i brev til Samferdselsdepartementet av 8. mai 2003 blant annet tatt opp om Jernbaneverket har generell fullmakt til å pådra staten tapsrisiko ved å avgi en erklæring om å stå tilbake for andre kreditorer, og om en slik erklæring vil kunne ses på som statsstøtte til et statlig selskap i strid med reglene i EØS-avtalen.

Samferdselsdepartementet skriver i brev av 8. juli 2003 til Riksrevisjonen at overfor selskapet har staten ved Jernbaneverket ikke forpliktelser utover innskutt kapital, det vil si kr 100 000. Samtidig vil

det etter departementets mening kunne hevdes at det er naturlig at Jernbaneverket, som eeneier, viktigste premissleverandør og største underleverandør, tillegges det økonomiske ansvaret for BaneService Prosjekt AS. Samferdselsdepartementet har, med bakgrunn i at BaneService Prosjekt AS avvikles per 30. juni 2003, ikke vurdert om prioritetsfravikelsen er ulovlig statsstøtte. Samferdselsdepartementet har opplyst at det legger opp til å orientere Stortinget om saken i budsjettproposisjonen for 2004.

#### Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen konstaterer at Jernbaneverket har pådratt staten et betydelig økonomisk ansvar utover aksjekapitalen på kr 100 000 i BaneService Prosjekt AS ved å avgi en erklæring om å stå tilbake for andre kreditorer. Denne erklæringen er avgitt uten hjemmel fra Stortinget. Samferdselsdepartementet mener det er naturlig at Jernbaneverket påtar seg ansvaret for selskapets tap etter at andre kreditorer har fått dekning. Dette er i strid med intensjonen om å begrense statens ansvar til innskutt kapital ved å etablere BaneService Prosjekt AS som et aksjeselskap. Riksrevisjonen konstaterer at Samferdselsdepartementet unnlater å vurdere om ovennevnte kan være i strid med EØS-avtalens artikkel 61 om konkurransevridende støtte.

#### Samferdselsdepartementet har svart:

*«Samferdselsdepartementet tar Riksrevisjonens antegnelser og bemerkninger til etterretning.*

*Samferdselsdepartementet har merket seg at Jernbaneverket nå mener at det totale tapet for Jernbaneverket i BaneService Prosjekt AS blir på om lag 18. mill. kr, dvs. lavere enn tidligere antatt. Departementet konstaterer at staten likevel er påført et*

*tap som går langt ut over den innskutte aksjekapital i selskapet og at det ikke var hjemmel for å avgi en slik erklæring som ble avgitt i 2002 vedrørende statens fordringer i selskapet. Jernbaneverket har i 2003 ikke avgitt noen erklæring om at dets krav skal stå tilbake for annen gjeld i selskapet. På generalforsamlingen 30. juni 2003 ble derfor BaneService Prosjekt AS besluttet avviklet.*

*Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkning om at Samferdselsdepartementet unnlater å vurdere saken i forhold EØS-avtalens Art. 61 om statsstøtte, viser vi til vårt brev av 8. juni d.å. hvor det framgår at «JBV har opplyst at BSP ikke har påtatt seg flere oppdrag og at selskapet etter generalforsamling 30. juni d.å. er under avvikling. Samferdselsdepartementet har derfor ikke foretatt en egen vurdering av om prioritetsfravikelsen er ulovlig statsstøtte.»»*

#### Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen ser alvorlig på de forhold som er avdekket, og finner det kritikkverdig at Jernbaneverket har pådratt staten et betydelig tap uten Stortingets samtykke. Det endelige tapet for staten vil først kunne fastslås når avviklingen av selskapet er blitt gjennomført. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet ikke har vurdert om prioritetsfravikelsen er i strid med EØS-avtalens artikkel 61 om konkurransevridende støtte. Departementet viser til at BaneService Prosjekt AS ikke har påtatt seg flere oppdrag, og at selskapet er under avvikling.

#### Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

### Til decharge

#### 2 Merutgifter og mindreinntekter

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

#### Riksrevisjonen foreslår:

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

Hans Conrad Hansen



# Sosialdepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september og svar avgitt 15. oktober 2003)

#### Til decharge etter omstendighetene

#### 1 Trygdeetatens regnskap for 2002 m.m.

##### 1.1 Årsavslutningen for 2002

Riksrevisjonens kontroll av trygdeetatens årsavslutning for 2002 omfatter stønadsregnskapet og driftsregnskapet. Revisjonshandlinger er gjennomført ved Rikstrygdeverket, fylkestrygdekontorene, utvalgte trygdekontorer og hjelpemiddelsentraler, Folkestrygdekontoret for utenlandssaker og Trygdeetatens innkrevingsentral.

Riksrevisjonen har følgende merknader til regnskapsavlegget:

##### *Attføringslån og lån til hjelpemidler i arbeidslivet*

Lån gitt av trygdeetaten skal ikke nedbetales, men lånet blir slettet når trygdebilen leveres tilbake fra medlemmet. Saldo på konto skal derfor alltid samsvare med gjeldsbrevet.

I antegnelsene til statsregnskapet for 2001 påpekte Riksrevisjonen blant annet at registrerte attføringslån og lån til hjelpemidler i arbeidslivet viste en betydelig økning. I tillegg var det differanser mellom saldo på konto for attføringslån (lån til bil) og grunnlagsdokumentasjon/gjeldsbrev. Også for lån til hjelpemidler i arbeidslivet ble det påvist vesentlige differanser mellom saldo på konto og grunnlagsdokumentasjon/gjeldsbrev. Sosial- og helsedepartementet svarte til antegnelsen at saken ville bli fulgt opp med sikte på at ryddeaksjonen på området skulle være ferdig i løpet av 2002. Det vises til Dokument nr. 1 (2002–2003), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling 25. februar 2003.

Kontrollen med regnskapet for 2002 viser at kontiene for attføringslån og lån til hjelpemidler i arbeidslivet har økt også i 2002. Ved de fleste kontrollerte trygdekontorene var det på samme måte som for 2001, men i noe mindre grad, differanse mellom bokført beløp på konto for attføringslån og gjelds-

brev/grunnlagsdokumentasjon. Differansene omfatter tilfeller der beløp på gjeldsbrev og bokført beløp var forskjellige, tilfeller der trygdekontoret ikke kunne framvise gjeldsbrev på lån som var ført i regnskapet, og saker der gjeldsbrev forelå, men lånet ikke var bokført. På konto for lån til hjelpemidler i arbeidslivet ble det også i 2002 påvist differanser ved trygdekontorene, men ikke i så stort omfang.

Sosialdepartementet ble bedt om uttalelse i brev av 30. juni 2003. I brev av 29. juli 2003 svarte departementet at det i 2001 og 2002 ble gjennomført en aksjon i trygdeetaten for å få alle gjeldsbrev på attføringslån registrert i regnskapet. Dette medførte en stor økning i registrerte attføringslån.

Departementet opplyste videre at Rikstrygdeverket vil pålegge trygdekontorene å avstemme kontiene for attføringslån mot gjeldsbrev. Status vil bli fulgt opp av Rikstrygdeverket i tertialrapporteringene høsten 2003. I tillegg vil Rikstrygdeverket kontrollere utvalgte trygdekontorer for å se til at lån er korrekt ført og avstemt. Sosialdepartementet vil følge opp utviklingen i etatsstyringsdialogen med Rikstrygdeverket høsten 2003.

##### *Feilutbetalinger*

Riksrevisjonen omtalte de store saldoene på konti for utestående feilutbetalinger i antegnelsene til statsregnskapet både for 2000 og 2001. Det vises til Dokument nr. 1 (2002–2003), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling 25. februar 2003.

Total saldo på kontiene for feilutbetalingssaker økte med ca. 50 mill. kroner i 2002 til vel 300 mill. kroner som tilsvarer økningen for forrige år. Størst økning har feilutbetalte stønader/ytelser med + 34,3 mill. kroner og feilutbetalinger til andre behandlere med + 21,7 mill. kroner.

Revisjon av konti for feilutbetalt stønad/ytelse i

trygdekontorene viste at et flertall av de kontrollerte trygdekontorene hadde poster som det ikke hadde vært bevegelse på i løpet av de siste tre månedene før årsskiftet.

Sosialdepartementet svarte i brev av 29. juli 2003 at økningen i utestående feilutbetalingssaker har sammenheng med økt fokus i trygdeetaten på kontrollarbeid for å avdekke feilutbetalinger og misligheter. Utestående beløp er akkumulert for flere år og feilutbetalingene skyldes i hovedsak feil eller manglende opplysninger fra stønadsmottakerne.

Departementet svarte videre at tilbakekreving er en tung prosess, der krav om tilbakebetaling ofte blir påklaget. Rikstrygdeverket og Sosialdepartementet arbeider med forslag til lovendringer som kan effektivisere tilbakebetalingskravene. Rikstrygdeverket gjennomfører nå et prosjekt for etablering av ny reskontro for innkreving. Det forventes at dette vil føre til vesentlige forbedringer i innkrevingsrutinene. Nytt system skal etter planen være etablert 1. kvartal 2004. Rikstrygdeverket, fylkestygdekontorene og Sosialdepartementet vil følge opp utviklingen på området utover høsten 2003.

### 1.2 Anskaffelser i Rikstrygdeverket

Trygdeetaten foretar årlig anskaffelser for til sammen ca. 1,6 mrd. kroner. Riksrevisjonen har kontrollert en del større anskaffelser i Rikstrygdeverket som vedrører etatens fornyelsesprogram for IT-utstyr og programvare, samt andre vesentlige kontrakter. Formålet med revisjonen var blant annet å vurdere om trygdeetaten har fulgt regelverket for statlige anskaffelser, og om EØS-regelverkets bestemmelser var ivaretatt.

Følgende forhold bemerkes:

- Rikstrygdeverkets retningslinjer for anskaffelser dekker ikke hele virksomheten, og retningslinjene er ikke ajourført i forhold til endringer i lover og forskrifter.
- Rikstrygdeverket har finansiert deler av større IT-anskaffelser ved å ta opp to lån hos leverandøren på til sammen nærmere 20 mill. kroner.
- Rikstrygdeverket inngikk i 1996 en langtidskontrakt om kjøp av sykmeldingsblanketter. Kontrakten er forlenget flere ganger, senest i 2002, uten at anskaffelsen har vært satt ut på anbud.
- Regnskapet viser at trygdeetaten i 2002 til sammen ble belastet med forsinkelsesrenter for ca. 1 mill. kroner, hvorav nærmere kr 500 000 vedrørte Rikstrygdeverkets administrasjon.

Sosialdepartementet svarte i brev av 29. juli 2003 at departementet, i likhet med Rikstrygdeverket, er innforstått med viktigheten av at retningslinjer og anskaffelsesrutiner er i samsvar med gjeldende regelverk. Departementet viser videre til at Rikstrygdeverket skal starte revisjon av retningslinjene

for anskaffelser i trygdeetaten og utarbeide anbuds-maler og kontrakter høsten 2003.

Når det gjelder låneavtaler, har Sosialdepartementet svart at Rikstrygdeverket har erkjent at det kan reises spørsmål ved om de inngåtte låneavtalene er i samsvar med bevilgningsreglementet, og tar sikte på å si opp avtalene. Det vil bli iverksatt tiltak i trygdeetaten for å forhindre at lignende forhold skal gjenta seg.

Til kontrakten om kjøp av sykmeldingsblanketter svarte Sosialdepartementet at å forlenge en langtidskontrakt flere ganger uten anbudsrunde, er i strid med bestemmelsene i økonomireglementet. Sosialdepartementet viste til at Rikstrygdeverket vil utlyse den aktuelle kontrakten på anbud, og at kontraktsinngåelse forventes ca. oktober 2003.

Sosialdepartementet forklarte i sitt svarbrev at forsinkelsesrentene som er blitt belastet trygdeetaten dels har oppstått som en følge av treghet med attestasjoner og anvisninger i etaten, dels at det er for korte betalingsfrister, samt at en del fakturaer mangler referanse til bestiller i trygdeetaten. Rikstrygdeverket har iverksatt flere tiltak for å redusere forsinkelsesrenter. Trygdeetaten innfører et elektronisk system for bilagshåndtering fra november 2003 som vil bidra til at forsinkelsesrentene reduseres.

Generelt uttaler departementet at Rikstrygdeverket er en stor innkjøper, og departementet er opptatt av å forbedre kvaliteten på arbeidet med anskaffelser. Departementet forventer at de tiltakene Rikstrygdeverket har satt i verk vil føre til bedre kvalitet på anskaffelsesområdet. Sosialdepartementet vil følge opp de ovennevnte forholdene i etatsstyringsdialogen med Rikstrygdeverket.

### 1.3 Refusjon av utgifter til syketransport

Folketrygden yter stønad til dekning av utgifter til syketransport med hjemmel i folketrygdloven §§ 5-16 til 5-18. For denne ordningen ligger regelverket og det konstitusjonelle ansvaret til Helsedepartementet, mens ordningen administrativt håndteres av Rikstrygdeverket (Sosialdepartementet). Bevilgningen til refusjon av utgifter til syketransport var ca. 1,5 mrd. kroner i 2002.

Syketransport er delt inn i tre deler: drosje, rutegående og annet. Utgifter til drosjeoppgjør utgjør over halvparten av budsjettert beløp. Formålet med refusjonsordningen er å sikre at lange avstander og økonomiske forhold ikke skal hindre den enkelte i å få dekket sitt behov for nødvendig undersøkelse og behandling.

Rikstrygdeverkets rutiner i forbindelse med syketransport ble tatt opp i antegnelse til statsregnskapet for 1999, jf. Dokument nr. 1 (2000–2001), Innst. S. nr. 138 (2000–2001) og Stortingets behandling 22. februar 2001. Antegnelsen omtalte mangelfulle kontrollrutiner og et betydelig omfang av feil



og mangler i forbindelse med rekvisisjoner og regninger ved utbetaling av stønad til syketransport. Sosial- og helsedepartementet svarte til antegnelsen at departementet i løpet av 2000 ville følge opp de forskjellige tiltakene som Rikstrygdeverket skulle iverksette på dette området.

Trygdeetaten har tillagt oppgaven med kontroll og utbetaling av oppgjør for syketransport til ett trygdekontor i hvert fylke. Riksrevisjonens kontroller i regnskapet for 2002 er foretatt gjennom besøk ved åtte trygdekontorer som er oppgjørskontorer for syketransport i hvert sitt fylke. Formålet med kontrollen har vært å vurdere om det var etablert tilfredsstillende interne kontrollrutiner, som sikrer riktig utbetaling av oppgjør til syketransport i henhold til gjeldende regelverk.

Trygdeetaten har opprettet kjørekontorer i hvert fylke, som samordner syketransport med drosje. Organiseringen av kjørekontorene og oppgjørskontorene er ikke ensartet i fylkene. Resultatet av Riksrevisjonens undersøkelse kan tyde på at samordningen fungerer best i de tilfellene der kjørekontoret er organisert som en del av oppgjørskontoret i fylket.

Kontrollen avdekket svakheter i de interne kontrollrutiner vedrørende ordningen, blant annet:

- Refusjonsordningen fungerer i praksis slik at trygdeetaten inngår avtale (transportøravtale) med den enkelte transportør (løyvehaver) om direkte oppgjør av refusjon av utgifter til syketransport. Halvparten av de kontrollerte løyvehaverne som har fått direkte oppgjør for refusjon av utgifter til syketransport, mangler gyldig transportøravtale med trygdekontoret.
- Når det gjelder oppgjør til drosje, viser revisjonen at ca. 70 % av det kontrollerte beløpet er ufullstendig dokumentert med hensyn til rekvisisjoner. Dette gjelder hovedsakelig to oppgjørskontorer. Ved ett av oppgjørskontorene var dokumentasjonen av oppgjørene så mangelfull at det ikke lot seg gjøre å gjennomføre kontrollen.
- For oppgjør til fly, tog og andre rutegående transportmidler var dokumentasjonen for kravet utilstrekkelig ved over halvparten av de kontrollerte oppgjørene. Hovedsakelig gjaldt dette oppgjør fra ett flyselskap, hvor rekvisisjoner for flyreiser ikke ble lagt ved kravene fra flyselskapet til oppgjørskontoret.
- Oppgjørskontoret er ansvarlig for at tilfredsstillende kontroll er foretatt før utbetaling skjer. Revisjonen viste at de besøkte enhetene i liten grad foretar kontroll av oppgjørene. De fleste oppgjørskontorene manglet skriftlige rutiner for kontroll før utbetaling av oppgjør til transportør. I tillegg var gjennomførte kontroller av oppgjør til syketransport generelt mangelfullt dokumentert.
- Refusjon av syketransport skal betales etter skuddsvis. Dersom trygdekontoret har mottatt alle bilag, kan betaling foretas a konto før regnin-

gene er kontrollert, men det skal ikke etableres som en fast oppgjørsordning. Revisjonen viste at ett av de besøkte oppgjørskontorene betalte forskudd før samtlige bilag var mottatt fra transportør. Ved de andre besøkte oppgjørskontorene var det fast praksis å utbetale akontobeløp til transportørene.

- Revisjonen viste også at enkelte oppgjørskontorer har unnlatt å splitte opp beløp for frikort og føre dette på egen regnskapskonto. Kontoen for frikortbeløp vil således vise et undervurdert beløp. Dette gir feil regnskapsrapportering og har konsekvenser for framtidig budsjettestimering.

Forholdet ble tatt opp i brev til Rikstrygdeverket av 12. juni 2003 og i brev til Helsedepartementet og Sosialdepartementet, begge av 30. juni 2003.

Sosialdepartementet, som i sitt svarbrev av 29. juli 2003 svarte også på vegne av Helsedepartementet, uttalte generelt at departementet konstaterer at trygdeetatens håndtering av ordningen har vært mangelfull. Departementet viste til at Rikstrygdeverket gjennomfører en undersøkelse på syketransportområdet, der målsettingen er å oppnå god kvalitet i løpet av høsten 2003. Fylkestygdekontorene er pålagt å gjennomgå rutiner og utarbeide handlingsplaner, og Rikstrygdeverket har en tett oppfølging av arbeidet. Departementet vil følge opp Rikstrygdeverkets arbeid gjennom den ordinære etatsstyringsdialogen.

Når det gjelder organiseringen av kjørekontorer viser departementet til Ot.prp. nr. 66 (2002–2003) som blant annet omhandler framtidig ansvar for syketransport og skyss av helsepersonell. Forslagene i proposisjonen kan få stor betydning for trygdeetatens ansvar knyttet til syketransportområdet og kan medføre store endringer i organisering og oppgavefordeling. Departementet har derfor forståelse for at Rikstrygdeverket avventer videre arbeid med organisering av kjørekontorene i påvente av Stortingets behandling.

Vedrørende manglende transportavtaler svarer Sosialdepartementet at dette i stor grad skyldes at ikke alle avtalene er oppbevart ved oppgjørskontorene, noe som er i strid med gjeldende regler. Rikstrygdeverket vil innskjerpe dette overfor oppgjørskontorene.

Til Riksrevisjonens bemerkninger om mangelfull dokumentasjon svarer Sosialdepartementet at de aller fleste av de påpekte feil og mangler er knyttet til to oppgjørskontorer og ett flyselskap, og at Rikstrygdeverket har fulgt opp disse enhetene og iverksatt tiltak.

Rikstrygdeverket vil se til at rutinebeskrivelse foreligger og at denne blir fulgt. Dette er et ledd i Rikstrygdeverkets oppfølging av syketransportområdet.

Rikstrygdeverket vil innskjerpe overfor oppgjørskontorene at de gjeldende retningslinjene føl-

ges. Feilføring av frikort vil bli fulgt opp overfor trygdekontorene.

#### 1.4 Oppgjør med poliklinikker ved statlige sykehus

Riksrevisjonen har kontrollert trygdeetatens oppgjør med poliklinikker ved statlige sykehus. Målsettingen med revisjonen har blant annet vært å vurdere om internkontrollen i trygdeetaten og applikasjonskontrollene i sykehusenes POLK-versjon gir rimelig sikkerhet for at det ikke foretas dobbeltutbetalinger. POLK er et IT-system som skal ivareta kontrollen av regninger som sendes elektronisk fra offentlige poliklinikker til trygdekontorene.

Regelverket og det konstitusjonelle ansvaret for denne ordningen ligger til Helsedepartementet, mens ordningen administrativt håndteres av Riksstrygdeverket (Sosialdepartementet). Bevilgningen til refusjon av oppgjør til poliklinikker ved statlige sykehus var vel 3,4 mrd. kroner i 2002.

Ved kontrollen ble tre trygdekontorer (oppgjørskontorer) og fire sykehus besøkt.

Revisjonen avdekket svakheter i de programmerte kontrollene som er innlagt i POLK-applikasjonen. I tillegg er det avdekket mangler knyttet til internkontrollen både ved oppgjørskontorene og ved de statlige sykehusene.

Følgende forhold bemerkes:

- Filene som leses inn i POLK-applikasjonen, har et format som er meget enkelt å manipulere. Ved enkelte av de besøkte sykehusene har alle som har kunnet logge seg på maskinen hvor POLK ligger, også hatt tilgang til katalogen hvor inndata ligger lagret. Filformatet som er valgt i POLK, vurderes av revisjonen som sårbart og tilgangskontrollen som utilfredsstillende.
- Takstgruppe 1 benyttes ved enkeltundersøkelser før for eksempel videre henvisning av pasienten til mer fullstendig undersøkelse. Taksten skal ikke benyttes flere ganger på samme lidelse innenfor en seks månedersperiode, med unntak for kronikere. Revisjonen viste at POLK ikke avviser gjentatte regninger på samme person hvor takstgruppe 1 blir krevd for samme sykdomstilfelle. De maskinelle kontrollene i POLK synes således å være utilfredsstillende i forhold til seks månedersregelen.
- Ifølge systemdokumentasjonen for POLK-applikasjonen skal systemet kontrollere at det ikke skjer dobbeltutbetalinger for like regningsidenter fra samme poliklinikk i ett og samme oppgjør. Revisjonen viser at POLK ikke fungerer som forutsatt på dette området.
- Etter gjeldende regler skal trygdeetaten ikke gi refusjon for innlagte pasienter på sykehuset dersom pasienten behandles på sykehusets poliklinikk. Revisjonen viser at POLK ikke avviser slike regninger. Det er også registrert refusjon for poliklinisk behandling og innleggelse på samme dag, noe som er i strid med regelverket.

- I POLK kan som hovedregel takstene i takstgruppe 1–6 bare utløses når lege står for behandlingen. Revisjonen viser at kontrollene i POLK ikke fungerer som forutsatt på dette området.
- Ved oversendelse av oppgjør fra sykehusene til trygdeetaten registreres passord og en EDI-sertifikatidentifikasjon, som på et trinn i overføringsprosessen ligger mellomlagret i lesbar tekst på maskinen som POLK-applikasjonen kjøres på. Dette kan medføre risiko for uautorisert tilgang til både passordet og EDI-sertifikatidentifikasjonen.
- Ifølge de besøkte oppgjørskontorene kontrollerte ikke trygdeetaten underlagsmaterialet ved sykehusene.
- Ved samtlige fire undersøkte sykehus ble det sendt krav om refusjon av poliklinisk virksomhet utenfor POLK. Ved psykiatriske poliklinikker er det i en del tilfeller lagt inn kun samleregninger i POLK, og ikke enkeltregning per pasient. I begge tilfeller vil de maskinelle kontrollene i POLK ikke bli ivaretatt.
- Oppbevaringsrutinene for konsultasjonsskjemaene, som er grunnlaget for enkeltregningene i POLK, er etter revisjonens oppfatning utilfredsstillende, blant annet med tanke på etterkontroll og sporbarhet. Ved to av de fire besøkte sykehusene ble skjemaene makulert umiddelbart etter at opplysningene var registrert inn i sykehusets forsystem.
- Feilregistreringer ved poliklinikkene blir ved tre av fire kontrollerte sykehus rettet opp i forsystemene ved at feil tilbakeføres og legges inn på nytt med korrekte data, uten at tilbakeføringen overføres til POLK. Den opprinnelige registreringen er da allerede overført for refusjon. I tillegg blir ny registrering med korrekte data også refundert. Feiltypene gjelder pasienter med frikort, dobbeltutbetalinger ved innleggelse eller dobbeltutbetaling ved feil i takst eller diagnose.

Forholdet ble tatt opp i brev til Rikstrygdeverket av 18. juni 2003 og i brev til Helsedepartementet og Sosialdepartementet, begge av 30. juni 2003.

Sosialdepartementet svarte på vegne av begge departementer i sitt brev av 29. juli 2003 at departementet har merket seg at trygdeetatens håndtering av oppgjørssystemet har vært mangelfull.

Ettersom denne saken vedrører både Helsedepartementet og Sosialdepartementet, vil de to departementene i fellesskap følge opp Rikstrygdeverket og de regionale helseforetakene med sikte på forbedring i oppgjørssystemene.

Helsedepartementet gjennomfører nå ekstraordinære kontrolltiltak for tilskuddene til poliklinikk og privat og offentlig laboratorie- og røntgenvirksomhet. Undersøkelsen koordineres av et uavhengig miljø, der blant annet Rikstrygdeverket trekkes inn i arbeidet. Rikstrygdeverket planlegger å gjennomføre

en handlingsplan for POLK og poliklinikkoppgjør andre halvår 2003. Målet med denne planen er å bedre oppgjørs- og trygdekontorenes muligheter til å kontrollere oppgjørene.

Rikstrygdeverket gjennomfører et prosjekt for elektronisk mottak og kontroll av behandlingsoppgjør, inkludert POLK. Fullverdig løsning er foreløpig stipulert til sommeren 2004, men det er noe usikkerhet rundt dette tidspunktet. Dette prosjektet er en del av en statlig tiltaksplan for samhandling i helse- og sosialsektoren for perioden 2001–2003, som blir tett fulgt opp av både Sosialdepartementet og Helsedepartementet.

Sosialdepartementet er tilfreds med Rikstrygdeverkets oppfølging så langt. Rikstrygdeverket har prioritert å følge opp etatens samlede arbeid for hele oppgjørsområdet, inkludert oppgjør med poliklinikker. Assisterende trygdedirektør har fått et særskilt ansvar for oppfølgingen. Sosialdepartementet vil følge opp Rikstrygdeverkets tiltak gjennom den ordinære styringsdialogen med Rikstrygdeverket.

Vedrørende internkontrollen i sykehusene svarte Sosialdepartementet i brev av 29. juli 2003 at departementet i brev til Riksrevisjonen av 18. juli 2003 har vedlagt en redegjørelse fra Rikstrygdeverket rundt disse forholdene. Det framgår i nevnte brev at de feil og mangler som er påpekt, dels er av systemmessig karakter og dels følger av svikt i rutine hos avsenderne. Rikstrygdeverket vil følge opp dette mot sykehusene. De påpekte svakhetene som er av systemmessig karakter, vil bli fulgt opp i forbindelse med implementeringen av ny dataløsning.

Når det gjelder internkontrollen ved trygdeetatens behandling av oppgjør med statlige poliklinikker, svarte Sosialdepartementet at Rikstrygdeverket vil påpeke Riksrevisjonenes bemerkninger overfor oppgjørskontorene og sykehusene. På lengre sikt vil Rikstrygdeverket gjennom ovennevnte prosjekt for elektronisk mottak og kontroll av behandleroppgjør, ha fokus på kvaliteten på oppgjørskontorens dokumentasjons- og kontrollrutiner.

Gjennom analyse av POLK-data og avstemninger mot Infotrygd har Riksrevisjonen påpekt tilfeller av dobbeltregistrering som en følge av at feilrettinger ikke registreres i POLK. Ifølge departementet skyldes dette svikt i rutine hos avsender. Rikstrygdeverket vil påpeke dette overfor sykehusene.

### 1.5 Trygdedirektørens internrevisjon

Ifølge folketrygdloven § 20-8 er Trygderevisjonen Rikstrygdeverkets interne revisjon av trygdeetaten. I funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten presiseres det at enheten for internrevisjon må være uavhengig av linjeorganisasjonen og rapportere direkte til virksomhetslederen.

Etter det Riksrevisjonen er kjent med, ledes nå Trygdedirektørens internrevisjon av samme person som er tilsatt som økonomidirektør i Rikstrygdever-

ket. Dette antas å være i strid med økonomiregelverket i staten, siden økonomidirektøren samtidig inngår i trygdeetatens linjeorganisasjon.

Riksrevisjonen har tatt opp saken i brev til Rikstrygdeverket av 6. juni 2003. Rikstrygdeverket har ikke svart på henvendelsen, men Sosialdepartementet har i brev av 29. juli 2003 svart at departementet er enig i at dette er en klart uheldig organisering og vil ta organiseringen av internrevisjonen opp med Rikstrygdeverket, slik at kravene i økonomireglementet om uavhengighet i forhold til linjeorganisasjonen og rapportering direkte til virksomhetslederen blir oppfylt.

### Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har godkjent trygdeetatens regnskap for 2002, men det er avdekket svakheter ved regnskapsavlegget, og det er påvist feil og mangler i de interne kontrollrutinene for refusjons- og oppgjørsordninger.

For attføringslån og lån til hjelpemidler i arbeidslivet er det fortsatt vesentlige differanser mellom saldo på kontiene og grunnlagsdokumentasjon/gjeldsbrev, til tross for at Sosialdepartementet i tilknytning til antegnelsen til statsregnskapet for 2001 uttalte at en ryddeaksjon skulle settes i gang og være ferdig i løpet av 2002.

Økningen på kontiene for feilutbetalingssaker er betydelig også i 2002, hvor total saldo per 31. desember 2002 var vel 300 mill. kroner. Det kan reises spørsmål om rutine for innkreving av feilutbetalinger er tilstrekkelige.

Ved kontroll av anskaffelser i Rikstrygdeverket er det avdekket flere brudd på gjeldende regelverk for statlig anskaffelsesvirksomhet. Riksrevisjonen vil bemerke at med de store anskaffelsene som trygdeetaten foretar, er det spesielt viktig at trygdeetaten følger bestemmelsene om konkurranse som er nedfelt i regelverket for offentlige anskaffelser.

Rikstrygdeverket bør også sørge for tilfredsstillende rutiner for betaling av fakturaer, slik at forsinkelsesrenter i størst mulig grad unngås.

Riksrevisjonens kontroll med refusjon av utgifter til syketransport viste mangler vedrørende organisering, avtalegrunnlag, dokumentasjon, kontrollrutiner og regnskapsføring.

Revisjon av trygdeetatens oppgjør med poliklinikker ved statlige sykehus avdekket svakheter i POLK-applikasjonen og mangler knyttet til internkontrollen både ved oppgjørskontorene og ved de statlige sykehusene. Det kan stilles spørsmål om trygdeetatens kontrollfunksjon er tilstrekkelig når det gjelder oppgjør med statlige poliklinikker. Norske sykehus finansieres i stor grad gjennom refusjon for utført behandling. Det er særlig viktig at kontrollsystemene bygges ut slik at man har sikkerhet for at refusjonsgrunnlaget er korrekt og etterprøvbart.



Riksrevisjonen mener det er uheldig at ledelsen av Trygdedirektørens internrevisjon er organisert i strid med økonomireglementets krav om uavhengighet i forhold til linjeorganisasjonen.

### **Sosialdepartementet har svart:**

«Sosialdepartementet er opptatt av at Rikstrygdeverkets regnskap har god kvalitet, men jeg har merket meg at det fortsatt er merknader av betydning til regnskapet. Sosialdepartementet følger utviklingen nøye og temaet er et viktig ledd i styringsdialogen med Rikstrygdeverket.

Jeg vil bemerke følgende:

#### Pkt. 1.1 Årsavslutningen for 2002

I forbindelse med attføringslån, vil jeg bemerke at Rikstrygdeverket har hatt møter med Riksrevisjonen for å klarlegge de funn og svakheter som er påpekt. Som tidligere besvart har Rikstrygdeverket igangsatt et arbeid for å gjennomgå attføringslånene ved trygdekontorene.

Rikstrygdeverket har fokus både på antall feilutbetalingssaker og oppfølging og innkreving av de enkelte sakene. I oppfølgingen av feilutbetalingssakene har Riksrevisjonen lagt til grunn at saker uten bevegelse i løpet av de tre siste månedene skal rapporteres som avvik. Rikstrygdeverket har anført at det kan være saker hvor det naturlig ikke kommer innbetalinger eller blir foretatt ytterligere saksbehandling innen denne tre måneders fristen. Eksempler på dette er saker som er gått til utpanting eller hvor medlemmet har flyttet til utlandet.

#### Pkt. 1.2 Anskaffelser i Rikstrygdeverket

Jeg er enig i at med de store anskaffelsene som trygdeetaten foretar, er det spesielt viktig at trygdeetaten følger bestemmelsene om konkurranse som er nedfelt i regelverk for offentlige anskaffelser. Som nevnt i departementets brev av 29. juli, forventer jeg at de iverksatte tiltak fra Rikstrygdeverkets side vil føre til en bedre kvalitet på anskaffelsesområdet.

#### Pkt 1.3. Refusjon av utgifter til syketransport

Riksrevisjonen påpeker bl.a. at beløp har vært ufullstendig dokumentert med hensyn til rekvisisjoner. Rikstrygdeverket har kontrollert rekvisisjoner ved ett av de aktuelle oppgjørskontorene og er enig i at rekvisisjonene ikke var tilfredsstillende systematisert og oppbevart.

Rikstrygdeverket har utarbeidet et forslag til en betydelig omorganisering av arbeidet med kontroll og utbetaling av de direkte oppgjørsordningene. Ny organisering på området vil også omfatte oppgjør med poliklinikker ved statlige sykehus og syketransport, jf. pkt. 1.4 i antegnelse, om oppgjør med poliklinikker ved statlige sykehus.

*Intensjonen med den endrede organiseringen er å styrke oppgjørskontorenes arbeid, kompetanse og intern kontroll. Endret organisering og innføring av nye elektroniske kontrollprogrammer vil etter Rikstrygdeverkets og Sosialdepartementets mening gi en bedre kontroll med de direkte oppgjørsordningene.*

#### Pkt. 1.4 Oppgjør med poliklinikker ved statlige sykehus

Riksrevisjonen uttaler at det kan stilles spørsmål om trygdeetatens kontrollfunksjon er tilstrekkelig når det gjelder oppgjør med statlige poliklinikker. Jeg har videre merket meg Riksrevisjonens uttalelse om at det er særlig viktig at kontrollsystemene utbygges slik at man har sikkerhet for at refusjonsgrunnlaget er korrekt og etterprøvbart.

Jeg viser i denne forbindelse til departementets svar av 29. juli hvor det redegjøres for at både Helsedepartementet og Sosialdepartementet i fellesskap vil følge opp overfor Rikstrygdeverket og de regionale helseforetakene med sikte på forbedringer i oppgjørsordningene.

#### Pkt. 1.5 Trygdedirektørens internrevisjon

Jeg er opptatt av at Trygdeetaten, som forvalter betydelige offentlige midler, har en god administrativ intern kontroll bl.a. gjennom en egen intern revisjonsenhet. Denne må være et kraftfullt virkemiddel for trygdedirektøren og jeg er opptatt av å sikre en organisering av den som gjør den uavhengig av linjeorganisasjonen.

Rikstrygdeverket har nå gjort endringer i ledelsen av internrevisjonen slik at denne nå ledes av en person som ikke har linjeansvar i organisasjonen og som rapporterer direkte til trygdedirektøren.»

### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen har merket seg at det har skjedd positiv utvikling på områder som tidligere har vært kontrollert, men kontrollen viser at det fortsatt gjenstår arbeid for å få internkontrollen til å bli effektiv. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet følger utviklingen nøye og at regnskap med god kvalitet er et viktig tema i styringsdialogen med Rikstrygdeverket.

Riksrevisjonen har videre merket seg at det er satt i verk tiltak fra RTVs side med sikte på å bedre kvaliteten på anskaffelsesområdet, og at det er utarbeidet et forslag til betydelig omorganisering av arbeidet med kontroll og utbetaling av direkte oppgjørsordninger. Etter det opplyste vil omorganiseringen også omfatte oppgjør med poliklinikker ved statlige sykehus og syketransport, og at endringen vil føre til forbedret kontroll.

Folketrygden/RTV forvalter svært store midler, og mange av ordningene er kompliserte med hensyn til å sikre riktig utbetaling og dokumentasjon. Riks-

revisjonen anser det som viktig at den lovmessige internrevisjonen, som er fastlagt i Folketrygdlovens § 20–8, er etablert som en kontrollenhet uavhengig av linjeorganisasjonen i samsvar med økonomiregelverket og internasjonalt anerkjente standarder.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er av samme oppfatning, og at det er gjort endringer i ledelsen av internrevisjonen.

**Riksrevisjonen foreslår:**

«**Kan passere**»

### **Til decharge**

#### **2 Merutgifter og mindreinntekter**

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

**Riksrevisjonen foreslår:**

«**Passerer**»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Jens Gunvaldsen



# Utdannings- og forskningsdepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september og svar avgitt 26. september 2003)

#### Til decharge etter omstendighetene

##### 1 Universitetet i Oslo – regnskapet for 2002

Universitetene og høyskolene har de siste årene fått økt faglig, økonomisk og organisatorisk frihet. Fra 1. januar 2001 ble universitetene organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og fikk unntak fra bruttoprinsippet i bevilgningsreglementet. Institusjonene mottar en årlig nettobevilgning i statsbudsjettet, og er fritatt for å føre og rapportere på kapitler og poster i bevilgningsregnskapet, men avgir i stedet en forenklet rapport om bevegelser på oppgjørskonto i Norges Bank. Kontoen skal være avstemt i forhold til virksomhetens regnskap. Regnskapet for virksomheten skal følge økonomireglementets regler for internregnskap med visse tilpasninger. Virksomheten får overført resultatet av årets drift til påfølgende budsjettår.

Regnskapet for Universitetet i Oslo (UiO) ble ikke godkjent for budsjetterminen 1998, jf. Dokument nr. 1 (1999–2000), Innst. S. nr. 107 (1999–2000) og Stortingets behandling 17. mars 2000. Komiteen uttalte at den så alvorlig på at den dokumentasjonen som var lagt fram ikke ga tilstrekkelig grunnlag for å godkjenne regnskapene for 1998 for UiO.

For budsjetterminen 2000 orienterte Riksrevisjonen generelt om regnskapene på universitets- og høyskolesektoren, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002) og Stortingets behandling 21. mars 2002. Riksrevisjonen understreket da betydningen av at arbeidet med å etablere gode rutiner og internkontroll fortsatte, slik at den positive utviklingen innenfor økonomi- og regnskapsfunksjonen i sektoren kunne videreføres.

UiOs regnskap for 2001 ble godkjent av Riksrevisjonen med betydelige merknader. Det avlagte regnskapet var ikke tilfredsstillende dokumentert, presentert og klassifisert, herunder viste ikke balansepostene reelle verdier per 31. desember 2001. I av-

sluttende revisjonsbrev for 2001 datert 30. august 2002, ble det blant annet stilt spørsmål ved om universitetet hadde gitt Riksrevisjonens anvisninger tilstrekkelig prioritet.

Ettersom det ikke forelå klare retningslinjer for presentasjon av årsregnskapet i 2001, utarbeidet universitetene i forståelse med Utdannings- og forskningsdepartementet høsten 2002 en regnskapsmal med retningslinjer for oppstilling og avslutning av regnskapet for 2002 for de institusjonene innen universitets- og høyskolesektoren som har unntak fra bruttoprinsippet og kontantprinsippet. Departementets utgangspunkt og mål for regnskapsmalen var å bidra til en kvalitetsheving og ensartet regnskapsavleggelse for sektoren med utgangspunkt i reglene i regnskapsloven og god regnskapsskikk, samtidig som det ville ta hensyn til de spesifikke rammebetingelsene som gjaldt for sektoren. Det var også en målsetting for arbeidet at regnskapene innenfor sektoren skulle bli mer sammenlignbare.

Revisjonen av regnskapet for 2002 har avdekket at årsregnskapet ikke er tilfredsstillende dokumentert, presentert og klassifisert på vesentlige poster. Flere balanseposter er feil klassifisert, slik at de ikke viser reelle verdier per 31. desember 2002. Det er også knyttet usikkerhet til riktigheten i enkelte periodiseringer i regnskapet.

Regnskapsmalen legger stor vekt på skillet mellom bevilgningsfinansiert og eksternt finansiert aktivitet, og den regnskapsmessige behandlingen av disse postene. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at universitetet ikke har presentert tilfredsstillende spesifikasjon av disse aktivitetene:

- Balanseposten «Andre avsetninger for forpliktelses» som gjelder bevilgningsfinansiert virksomhet per 31. desember 2002, inneholder feilaktig et akkumulert underskudd på 94,1 mill. kroner fra perioden før 1. januar 2001.

- Balanseposten «Prosjektfordringer» og «Prosjektgjeld» tilknyttet eksternt finansiert virksomhet inkluderer internhandel. Dette bidrar til en overvurdering av postene, etter Riksrevisjonens vurdering anslått til 209 mill. kroner.
- Det er ikke konsistens i benyttede prinsipper for periodisering av eksternt finansierte prosjekter. Dette bidrar til at posten «Prosjektfordringer» i balansen ikke er fullstendig.
- Prosjekter under kategoriene «posteringsfullmakter», «belastningsfullmakter» og «statlige øvrig» inngår i balansepostene «Prosjektfordringer» og «Prosjektgjeld» med netto gjeld, av Riksrevisjonen anslått til 115 mill. kroner. Det synes uklart i hvilket omfang dette gjelder reelle prosjekter.

Revisjon av lønns- og innkjøpsområdene har i tillegg vist betydelige svakheter i den interne kontrollen, blant annet:

- manglende dokumentasjon som grunnlag for postering og utbetaling av variabel lønn
- manglende avstemming mellom hovedbok i regnskapssystemet og lønssystemet
- manglende dokumentasjon i innkjøpssaker
- manglende kontrollfunksjoner og oppfølging av innkjøpsprosesser

Etter å ha diskutert problemstillingene i flere møter ba Riksrevisjonen i brev av 18. juni 2003 UiO om en redegjørelse for de påpekte forholdene. Svaret skulle avgis gjennom Utdannings- og forskningsdepartementet.

UFD har i svarbrev av 3. juli 2003 uttalt at departementet legger vekt på at UiO avlegger et korrekt og fullstendig regnskap i samsvar med god regnskapsskikk og departementets retningslinjer. For å sikre korrekt regnskapsføring skal det etableres et eget prosjekt ved UiO, og prosjektdirektivet skal legges fram for departementet innen 15. august 2003. Det forutsettes at regnskapet for 2003 skal få en tilfredsstillende kvalitet. Departementet har for øvrig vist til UiOs brev av 25. juni 2003 når det gjelder de konkrete forholdene som Riksrevisjonen har tatt opp.

UiO har i sitt brev tatt Riksrevisjonens merknader til etterretning. Det går fram at det er nedlagt et betydelig arbeid for å forbedre regnskapet i henhold til Riksrevisjonens merknader. Visse justeringer er foretatt i balanseoppstillingen og i notene. UiO vedgår at det på vesentlige områder er mangel på god dokumentasjon og tilstrekkelig kompetanse. Det vises til at den desentraliserte styringsmodellen gjør det vanskelig å kvalitetssikre rutiner og informasjon, og universitetet har derfor av forsiktighetshensyn valgt å ikke synliggjøre egenkapital i regnskapet.

UiO vil i løpet av sommeren utarbeide en handlingsplan for å feste grep om de erkjente og av Riksrevisjonen påpekte områdene med forbedringspoten-

sial. Planens hensikt vil være å gjennomføre et antall aktiviteter i løpet av høsten 2003 som bidrar til at kvalitet og sikkerhet i kontroll- og styringsarbeidet forbedres.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Til tross for at UiO har foretatt visse justeringer i balanseoppstilling og noter, vurderer Riksrevisjonen det som usikkert om regnskapet på sentrale punkter gir et korrekt bilde av universitetets økonomiske stilling. Dokumentasjonen som er lagt fram, gir etter Riksrevisjonens skjønn ikke grunnlag for å konkludere om UiOs regnskap er pålitelig og nøyaktig. Regnskapet for 2002 kan derfor ikke godkjennes.

#### **Utdannings og forskningsdepartementet har svart:**

*«Departementet viser til det som er anført i vårt brev av 3. juli 2003 og referert i antegnelsen. Som følge av at Riksrevisjonen hadde betydelige merknader til universitetets regnskap for 2001 utarbeidet universitetene i forståelse med departementet høsten 2002 en regnskapsmal for de to institusjonene som har fått unntak fra bruttoprinsippet og kontantprinsippet. Departementets målsetting var å bidra til kvalitetsheving, ensartet regnskapsavleggelse og sammenlignbare regnskaper i universitets- og høyskolesektoren. Med utgangspunkt i Riksrevisjonens evaluering av innføringen av regnskapsmalen i sektoren og for å bidra til en ytterligere kvalitetsheving i regnskapene for 2003, arbeider departementet nå med en videreutvikling av malen.»*

*Departementet legger til grunn at Universitetet i Oslo skal avlegge et fullstendig, nøyaktig og pålitelig regnskap i samsvar med god regnskapsskikk og departementets retningslinjer, og ser alvorlig på at Riksrevisjonen ikke kan godkjenne universitetets regnskap for 2002. Departementet ser det også som viktig at universitetet har rutiner og retningslinjer og innarbeider en praksis som tilfredsstillende kravene til god intern kontroll. Departementet har derfor pålagt Universitetet i Oslo å gjennomføre et prosjekt, og som et ledd i dette utarbeide en handlingsplan, slik at det i løpet av høsten 2003 etableres rutiner og innarbeides en praksis som sikrer god dokumentasjon, tilstrekkelig kompetanse og regnskapsavleggelse med høy kvalitet. Prosjektet skal legge til rette for at Universitetet i Oslo kan avlegge et regnskap for 2003 uten vesentlige feil og mangler, og i henhold til gjeldende regelverk og god regnskapsskikk.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen har ikke godkjent regnskapet for UiO for 2002, idet årsregnskapet ikke er tilfredsstillende dokumentert, presentert og klassifisert på vesentlige poster, og det er vesentlige svakheter ved den interne kontrollen.



Riksrevisjonen har merket seg at departementet har pålagt UIO å gjennomføre et prosjekt som skal legge til rette for at UIO kan avlegge et regnskap for 2003 uten vesentlige feil og mangler og i henhold til gjeldende regelverk. Som ledd i dette arbeidet skal universitetet utarbeide en handlingsplan, slik at det i løpet av høsten 2003 etableres rutiner og innarbeides en praksis som sikrer god dokumentasjon, tilstrekkelig kompetanse og regnskapsavlegg med høy kvalitet. Riksrevisjonen har også merket seg at arbeidet vil bli fulgt opp av departementet.

### Riksrevisjonen foreslår:

«Kan passere»

## 2 Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Hedmark – regnskapet for 2002

Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Hedmark var i 2002 bruttobudsjetterte virksomheter. Regnskapene skal avlegges etter kontantprinsippet i bevilgningsreglementet, noe som innebærer at enhver statsutgift og statsinntekt skal tas med i den budsjetterminen da den ble kontant betalt. Ved revisjonen av regnskapene for de tre høgskolene har Riksrevisjonen hatt merknader til praktiseringen av kontantprinsippet.

### *Høgskolen i Vestfold*

Høgskolen har foretatt posteringer som medførte at kontantregnskapet viser høyere utgifter enn faktisk utbetalt og lavere inntekter enn faktisk innbetalt. Høgskolen har gjort dette ved å utgiftsføre og samtidig overføre tilsvarende beløp til en midlertidig konto. I tillegg er det foretatt omposteringer hvor inntekter fra kursvirksomhet er redusert og overført til en midlertidig konto. Samlet utgjør posteringene i overkant av 6,3 mill. kroner.

Forholdene er tatt opp med høgskolen i brev av 20. mai 2003. Høgskolen har i svar av 10. juni 2003 blant annet opplyst at den gjennomførte regnskapsføringen er vurdert som hensiktsmessig med hensyn til framtidige forpliktelser og planlagte aktiviteter påfølgende regnskapsår. I tillegg er kursinntekter redusert fordi ubrukte driftsbevilgninger fra 2002 til 2003 utgjorde høyere beløp enn det normalt blir gitt anledning til å overføre til neste budsjettermin.

### *Høgskolen i Telemark*

Høgskolen har foretatt posteringer som resulterte i at kontantregnskapet viser høyere utgifter enn faktisk utbetalt og høyere inntekter enn faktisk innbetalt. Det er utgiftsført beløp som samtidig er overført til en midlertidig konto. Videre har høgskolen foretatt

føringer internt mellom budsjettenheter som har resultert i at kontantregnskapet viser for høye beløp, både på inntekts- og utgiftssiden. Samlet utgjør de omtalte posteringene noe over 10,3 mill. kroner.

Forholdene er tatt opp med høgskolen i brev av 26. mai 2003. Høgskolen har i brev av 17. juni 2003 opplyst at sent ankomne fakturaer medførte posteringer som høgskolen ikke så konsekvensene av. Enkelte avføringene bryter med interne rutiner, og i noen grad har det vært manglende oversikt over hvilke konsekvenser ulike omposteringer hadde for kontantregnskapet.

### *Høgskolen i Hedmark*

Høgskolen har foretatt posteringer som har resultert i at kontantregnskapet viser høyere utgifter enn det som faktisk er utbetalt. Høgskolen har utgiftsført og overført tilsvarende beløp til en midlertidig konto. Samlet utgjør posteringene noe over 3 mill. kroner.

Forholdene er tatt opp med høgskolen i brev av 16. juni 2003. Høgskolen har i svar av 1. juli 2003 blant annet forklart at regnskapsføringen ble vurdert som praktisk for å sikre at ubrukte midler ble overført til neste regnskapsår. I tillegg mente man at posteringene var i tråd med regnskapsloven i forbindelse med høgskolens overgang til nettobudsjettert virksomhet fra og med 2003.

Sakene vedrørende de tre høgskolene ble tatt opp med Utdannings- og forskningsdepartementet i brev av 2. juli 2003. I brev av 25. juli 2003 opplyser departementet blant annet at det har merket seg Riksrevisjonens vurderinger av at det er foretatt føringer som ikke er i samsvar med bevilgningsreglementet, slik at kontantregnskapene ikke gir et korrekt bilde av høgskolenes faktiske utgifter og inntekter. Departementet opplyser videre at det vektlegger korrekt avlagte og fullstendige regnskaper fra høgskolenes side, og at regnskapene er i samsvar med gjeldende regelverk og grunnleggende prinsipper for statlig regnskapsføring. Departementet mener høgskolene i sine redegjørelser ikke nevner forhold som ikke kunne vært løst innenfor gjeldende regelverk og retningslinjer.

### Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen vil presisere viktigheten av at regnskapene avlegges i henhold til det til enhver tid gjeldende regelverk. De nevnte høgskolene har foretatt regnskapsføringer som representerer brudd på kontantprinsippet og utgjør vesentlige beløp i forhold til den enkelte høgskoles totale bevilgning. Avdekkede forhold medfører at kontantregnskapene for Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Hedmark ikke kan godkjennes for 2002.

**Utdannings- og forskningsdepartementet har svart:**

«Departementet har ingen merknader ut over det som ble anført i vårt brev av 25. juli 2003 og som er referert i antegnelsen angående de forhold Riksrevisjonen har avdekket i regnskapene ved Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Hedmark.»

**Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen har ikke godkjent regnskapene for Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Hedmark på grunn av vesentlige brudd på kontantprinsippet.

Riksrevisjonen har merket seg at skolene nå er nettobudsjetterte, og at de fra og med 2003 ikke skal avlegge regnskap etter kontantprinsippet. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet legger vekt på korrekt avlagte og fullstendige regnskaper fra høgskolenes side, og at regnskapene er i samsvar med gjeldende regelverk og grunnleggende prinsipper for statlig regnskapsføring.

**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 Norges veterinærhøgskole – regnskapet for 2002**

I antegnelsene til statsregnskapet for 2001 ble regnskapet for Norges veterinærhøgskole (NVH) ikke godkjent på grunn av feil og mangler ved regnskapet og den interne kontrollen, jf. Dokument nr. 1 (2000–2001), Innst. S. nr. 130 (2002–2003) og Stortingets behandling 25. februar 2003.

Utdannings- og forskningsdepartementet påla NVH å sørge for å utarbeide og implementere nødvendige interne retningslinjer i løpet av høsten 2002 som skulle sikre et regnskapsavlegg for 2002 med høy kvalitet.

NVH har i løpet av 2002 nedlagt et betydelig arbeid med å etablere en forbedret intern kontroll. Høgskolen er i en prosess hvor deler av rutinene er forbedret, men uten at disse har fått direkte virkning

for 2002. Framlagt dokumentasjon fra dette arbeidet og øvrig regnskapsdokumentasjon gir likevel grunnlag for å godkjenne regnskapet for 2002.

Riksrevisjonen anser det som svært viktig at arbeidet med å forbedre internkontrollen videreføres og gis høy prioritet. Forholdet vil bli fulgt opp i den årlige revisjonen.

**Utdannings- og forskningsdepartementet har svart:**

«Departementet har merket seg at Riksrevisjonen vil følge opp arbeidet med forbedring av internkontrollen ved Norges veterinærhøgskole i sin årlige revisjon. Departementet vil påse at arbeidet videreføres og gis høy prioritet.»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Jens Gunvaldsen

# Utenriksdepartementet

## Statsregnskapet 2002

### Antegnelser med svar og forslag til desisjon

(Antegnelsene utferdiget 2. september 2003 og svar avgitt 25. september 2003)

#### Til decharge etter omstendighetene

##### 1 Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning

Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning er tidligere blant annet tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet for 1997, jf. Dokument nr. 1 (1998–99). Det ble i den forbindelse påpekt en rekke svakheter ved departementets forvaltning av tilskudd og reist spørsmål ved om det i tilstrekkelig grad var etablert en tilfredsstillende intern kontroll med forvaltning av tilskuddsmidler.

Ved revisjonen av regnskapet til Utenriksdepartementet for 2002 har Riksrevisjonen blant annet foretatt kontroller av departementets forvaltning av tilskudd gitt over

- kapittel 0116 Deltaking i internasjonale organisasjoner
- kapittel 0170 FN-organisasjoner
- kapittel 0172 Gjeldslette
- kapittel 0173 Støtte til prioriterte temaer via multilaterale kanaler

Bevilgninger for 2002 for ovennevnte kapitler utgjør 4,38 mrd. kroner.

Formålet med kontrollene har vært å undersøke om forvaltningen av tilskudd er tilrettelagt og gjennomført slik at departementet har tilstrekkelig styring og oppfølging (kontroll) av midlene. Undersøkelsene viste blant annet følgende:

##### *Rammeavtaler med FN-organisasjoner*

UD inngikk i begynnelsen av 1970-årene rammeavtaler om å administrere øremerkede midler til utvalgte prosjekter og programmer med spesifikke formål (multi-bi-tilskudd). Riksrevisjonen har ved tidligere gjennomganger påpekt at avtalene var gamle og på flere punkter ikke lenger i tråd med gjeldende praksis. Departementet uttalte i den forbindelse at avtalene skulle tas opp til ny vurdering. Undersøkel-

sene nå viste at de gamle avtalene fortsatt var gjeldende, men at departementet hadde startet reforhandling av enkelte avtaler.

##### *Prosjektoppfølgingsverktøy*

Ifølge gjeldende retningslinjer for tilskuddsforvaltning i departementet skal prosjektdatabasen ProWin benyttes som oppfølgingsverktøy. Tiltakene skal ved beslutning om tilsagn registreres i systemet som skal gi en oversikt over prosjektenes faser, forpliktelser, utbetalinger, mottatte rapporter og regnskaper. Videre skal ProWin fungere som utgangspunkt for departementets rapportering om bistandsstatistikk. Dette omfatter blant annet rapportering til OECDs Utviklingskomite (DAC).

Riksrevisjonen har i tidligere undersøkelser, se nest i Dokument nr. 1 (1998–99), bemerket mangler og mangelfull bruk av prosjektoppfølgingsverktøy i departementet. Mottatte utskrifter fra ProWin for 2002 viste at systemet i all hovedsak ble benyttet til statistikkformål og ikke som et hensiktsmessig oppfølgingsverktøy for saksbehandlere. Departementet har videre ikke systematisk oversikt over forpliktelser, utbetalinger og utestående restanser, og det er svakheter i purrerutinene ved manglende rapportering fra mottaker. Departementet har fra og med 2003 besluttet å benytte tilskuddsmodulen i regnskapssystemet Agresso som prosjektoppfølgingsverktøy i hele departementet.

##### *Journalføring og arkivrutiner*

For flere av de undersøkte tiltakene var arkivverdig dokumentasjon ikke lagt til arkiv eller journalført. Elektronisk mottatte dokumenter, rapporter og korrespondanse var ikke registrert og manglende dokumentasjon på rapportering i arkivet viste seg i mange tilfeller å ligge hos saksbehandler. Det var også flere

saker hvor arkivmateriale ikke var levert tilbake til arkivet etter langvarig utlån. Departementets arkivrutiner på området synes ikke å fungere tilfredsstillende.

### *Oppfølging og rapportering*

Kontrollen viste at departementet har utarbeidet retningslinjer med generelle oppfølgingskriterier som i hovedsak er like for alle tilskuddsordningene. Det var imidlertid ikke utarbeidet hensiktsmessige resultatindikatorer som gjør det mulig å måle resultater og rapportere mot målsettingene for hver enkelt tilskuddsordning.

Riksrevisjonen har inntrykk av at departementet arbeider systematisk og langsiktig i forhold til forbedringspotensialer i multilaterale organisasjoner som Norge er medlem av. Dette reflekteres blant annet i overordnede dokumenter og i møterefater med organisasjonene. Departementets oppfølging og vurderinger av rapporter og resultater vedrørende øremerkede program/prosjektmidler er imidlertid gjennomgående svakt dokumentert. Det virker ikke å være innarbeidet faste rutiner for dette arbeidet. Dokumentasjon av gjennomført arbeid synes i stor grad å være personavhengig. Mangelfullt arkivmateriale og svak skriftlig dokumentasjon gjør at departementets oppfølging av framdrift og resultater blir vanskelig å verifisere.

### *Utbetalingsrutiner*

Gjennomgåelsen av utbetalinger under kapittel 0116 Deltaking i internasjonale organisasjoner, viste at departementet har svake rutiner for å overholde betalingsfrister og registrere utbetalinger til organisasjonene. Dette har medført krav om morarenter, dobbeltutbetalinger og for sen betaling som blant annet har ført til tap av rabatt i kontingenten.

De fleste FN-organisasjonene har rutiner for å bekrefte mottak av overførte midler. Gjennomgåelsen av kapittel 0170 FN-organisasjoner viste at det manglet kvitteringer for mottatte bidrag i saksmappene.

Resultatene av undersøkelsene ble oversendt Utenriksdepartementet for uttalelse 10. april og 25. juni 2003. Departementet har svart i brev av 28. mai og 16. juli 2003.

Når det gjelder rammeavtaler med FN-organisasjoner, opplyser departementet at det er i ferd med å slutføre arbeidet med nye avtaler til erstatning for de rammeavtalene som ble inngått med en rekke organisasjoner i begynnelsen av 1970-årene. Arbeidet er omtalt i St.prp. nr. 1 (2002–2003).

Utenriksdepartementet bestemte i 2000 å benytte en tilskuddsmodul i departementets økonomisystem Agresso for registrering og oppfølging av prosjekter. En tilskuddsmodul spesielt tilpasset departementets behov ble 1. januar 2003 tatt i bruk for dette formålet. Det ble i november 2002 besluttet at også Multi-

lateral avdeling som fram til 1. januar 2003 benyttet prosjekteringsverktøyet ProWin, også skulle gå over til Agresso-løsningen. Dermed har departementet nå en enhetlig og samlet løsning for tilskuddsforvaltningen.

Utenriksdepartementet understreker i sitt svar viktigheten av at det ikke etableres mer kompliserte løsninger for registrering og oppfølging av data enn det som er nødvendig for å kunne følge opp tilskuddsforvaltningen på en tilfredsstillende måte. Dette har sammenheng med at departementets struktur med stadig skifte av personell nødvendiggjør løsninger som er oversiktlige og lette å bruke. I arbeidet er det lagt til grunn at opplysninger om sluttrapporteringer og regnskapsoversikter registreres i Agresso. Oversikter (kontrollordninger) knyttet til om nye tilskudd skal utbetales til samme mottaker før eventuelt krav om sluttrapporter/revisorrapporter etc. foreligger, vil også kunne framskaffes.

Departementet opplyser videre at det på nytt vil innskjerpe overfor alle avdelinger at gjeldende arkivrutiner, blant annet rutiner for journalføring, skal følges.

Når det gjelder oppfølgingskriterier og rapportmetoder, sier departementet at siden hovedmålet for norsk utviklingspolitikk er knyttet til de internasjonale utviklingsmålene, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002), vil disse være en viktig referanseramme for å vurdere måloppnåelse og innsats. I og med at det internasjonale samfunnet nå har samlet seg om tusenårsmålene som internasjonale utviklingsmål, vil oppfølgingen i praksis innebære at innsatsen måles mot disse. For multilaterale bidrag vil i hovedsak organisasjonenes generelle rapportering om oppnådde resultater i forhold til oppsatte mål bli lagt til grunn ved vurderingen av den enkelte tilskuddsordning og i rapporteringen til Stortinget. Utenriksdepartementets vurdering og rapportering vil i tillegg baseres på deltakelse i styrende organer, egne møter med sekretariatene (samrådsmøter) og relevante evalueringer og gjennomganger av tiltak.

Departementet vil imidlertid innskjerpe at aktuelle rapporter og dokumentasjon skal journalføres og arkiveres på de respektive sakene i henhold til gjeldende regler og rutiner.

Utenriksdepartementet vil legge vekt på at de aktuelle avdelinger innskjerper sine rutiner for å sikre at betalingsfrister blir overholdt i fremtiden. Utenriksdepartementet vil også påse at det rutinemessig mottas bekreftelse på overførte midler til FN-organisasjonene.

### **Riksrevisjonen bemerker:**

Gjennomgåelsen av Utenriksdepartementets forvaltning av tilskudd over budsjettkapitlene 0116, 0170, 0172 og 0173 har vist at det er betydelige svakheter i departementets rutiner og praksis. Flere av forholdene som nå er påpekt, er mangler som og-



så har vært tatt opp ved tidligere anledninger. Det er behov for forbedringer for å kunne sikre at midlene forvaltes i henhold til gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at det vil være organisasjonens generelle rapportering samt relevante evalueringer og gjennomganger av tiltak som vil bli lagt til grunn ved vurderingen av den enkelte tilskuddsordning og rapportering til Stortinget.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at departementet fra 2003 har tatt i bruk Agresso tilskuddsmodul, og forutsetter at modulen er tilstrekkelig som prosjektstyrings- og oppfølgingsverktøy for hele departementets tilskuddsforvaltning.

### Utenriksdepartementet har svart:

«Arbeidet med å sikre en tilfredsstillende kontroll med forvaltning av departementets tilskuddsmidler har fortsatt høy prioritet. Retningslinjer og rutiner er gjennomgått og nye retningslinjer er utarbeidet eller under utarbeiding. Alle berørte avdelinger har nå tatt i bruk en tilskuddsmodul i økonomisystemet Agresso for oppfølging av tilskuddsforvaltningen. Videre er det under utvikling et modulbasert opplæringsstilbud for tilskuddsforvaltning for ansatte i departementet. Det første kurset vil bli avholdt primo oktober 2003.

For øvrig deltar departementet aktivt i arbeidet med revidering av økonomireglementet for staten fastsatt ved kgl. res. av 26. januar 1996. Det reviderte økonomireglementet og de tilhørende bestemmelsene om statlig økonomistyring skal etter planen fastsettes i løpet av annet halvår 2003, med ikrafttredelse 1. januar 2004. Arbeidet med å justere Utenriksdepartementets retningslinjer i samsvar med det reviderte reglementet og å tilpasse rutineene til det nye regelverket vil være en høyt prioritert oppgave i departementet i tiden fremover.

### Rammeavtaler med FN-organisasjonene

I St. prp. nr. 1 (2002–2003) redegjorde Regjeringen for arbeidet med en omlegging av multi-bi støtten og behovet for å modernisere rammeavtalene som departementet inngikk med en rekke FN-organisasjoner på 1970-tallet slik Riksrevisjonen har påpekt. Utenrikskomitéen ga i en merknad i Budsjettinnst. S. nr. 3 (2002–2003) sin tilslutning til dette.

Utenriksdepartementet har i 2003 utarbeidet en ny standardmal for rammeavtaler med FN-organisasjonene om bruken av tilleggsmidler i FNs utviklingsarbeid. I møter med Riksrevisjonen er det orientert om arbeidet med nye avtaler og innretningen av disse.

Departementet har drøftet rammeavtalene med de berørte FN-organisasjonene. Dette gjelder UNDP og UNICEF, som de største av FNs fond og programmer som mottar tilleggsstøtte fra Norge, og de fire store av FNs særorganisasjoner, WHO, FAO,

ILO og UNESCO. På grunnlag av drøftelsene er det foretatt nødvendige tilpasninger av standardmalen til den enkelte organisasjons behov. De overordnede trekk ved de nye rammeavtalene er at de tar utgangspunkt i organisasjonens mandat og programbudsjettet som er vedtatt av organisasjonens styrende organer.

Det ble inngått avtale med WHO våren 2003 og rammeavtalene med UNDP, UNICEF, FAO, ILO og UNESCO forventes inngått i løpet av 2003. Departementet har satt i gang arbeid med sikte på å inngå rammeavtaler også med UNEP, UNCTAD og ITC. Rammeavtale med Verdensbanken ble inngått allerede i 1994.

### Prosjektoppfølgingsverktøy

Det ble i 2000 utarbeidet en rapport med forslag til nytt prosjektstyringsverktøy for registrering og oppfølging av prosjekter i Utenriksdepartementet.

1. januar 2001 ble en tilskuddsmodul i departementets økonomisystem Agresso, spesielt tilpasset Utenriksdepartementets behov, tatt i bruk for dette formål. Bakgrunnen for dette var at departementet hadde behov for tilleggsopplysninger knyttet til prosjektforvaltningen, herunder registrering av tilsagn, budsjett/formålscoder (landkoder, DAC-koder etc.), plantall mv. i tillegg til de opplysninger som på ordinær måte registreres i regnskapssystemet (kap./post/kostnadssted/mottaker/prosjekt-nummer/valuta/utbetalt beløp etc.). Oversikter (kontrollordninger) knyttet til hvorvidt nye tilskudd utbetales til samme mottaker før eventuelle krav om sluttrapporter/revisorrapporter etc. foreligger, vil også kunne fremskaffes.

Etter at alle berørte avdelinger nå ha tatt i bruk Agresso-løsningen, har departementet en enhetlig og samlet oversikt over departementets tilskuddsforvaltning.

Utenriksdepartementet har i arbeidet med prosjektoppfølgingsverktøy lagt vekt på at det ikke skal etableres mer kompliserte løsninger for registrering og oppfølging av data enn det som er nødvendig for å følge opp tilskuddsforvaltningen på en tilfredsstillende måte. Dette har sammenheng med at Utenriksdepartementets struktur med stadig skifte av personell nødvendiggjør løsninger som er oversiktlige og lette å bruke.

Fra og med budsjettåret 2003 benytter som nevnt alle berørte avdelinger i departementet tilskuddsmodulen i økonomisystemet Agresso som prosjektoppfølgingsverktøy. Etter at departementet fra medio 2003 tok i bruk en web-løsning av Agresso kan saksbehandlerne få direkte tilgang i systemet til sine prosjekter, og således få bedre oversikt over forpliktelses (tilsagn), utbetalinger og utestående restanser. Systemet gir også muligheter for oppfølging av opplysninger om sluttrapportering og regnskapsoversikter ved bruk av egne koder, og gir dermed bedre

grunnlag for å ivareta tilskuddsforvaltningen på en tilfredsstillende måte.

#### Journalføring og arkivrutiner

Departementet har innskjerpet at gjeldende journal – og arkivrutiner, skal følges. I forbindelse med innføring av elektronisk saksbehandling og elektronisk arkiv, vil alle ansatte gjennomgå et opplæringsprogram om nye saksbehandlings- og arkivrutiner.

Arkivtjenesten i Utenriksdepartementet praktiserer enhetlig journalføring etter Arkivloven med forskrifter. Departementet har et sentralt postmottak hvor all post (også elektronisk post) skal leveres. Delarkivene i samarbeid med fagavdelingene vurderer dokumenter der en er i tvil om arkivverdighet. Arkivene i departementet har restansekontroll fire ganger årlig.

Med virkning fra 15. juni 2002 tok departementet i bruk en ny mal for kommunikasjon ved e-post, og instruks for denne ble sendt til alle ansatte. De ansatte er pålagt å bruke malen ved all ugradert korrespondanse mellom departementet/stasjonene og mellom departementet og andre etater, institusjoner eller personer. For å sikre kontroll og journalføring av arkivverdige dokumenter, legges Utenriksdepartementets offisielle e-postadresse automatisk inn i kopifeltet.

Det vil jevnlig bli utsendt påminnelse om at bruk av den offisielle e-postmalen er obligatorisk.

#### Oppfølging og rapportering

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) anføres bl.a. at siden prioriteringer innenfor norsk utviklingssamarbeid er knyttet til de internasjonale utviklingsmålene (tusenårsmålene), vil disse være en viktig referanseramme for vurderinger av resultatoppnåelse og virkninger av innsatsen som Norge bidrar til. Det blir i denne sammenheng framhevet at Regjeringen vil styrke dialogen med multilaterale organisasjoner om kvaliteten på rapporteringen.

Virkningene av norsk innsats kan vanligvis ikke isoleres fra andre påvirkninger. Dette gjelder både internasjonale rammevilkår, andre bilaterale og multilaterale aktørers innsats, samt landenes egen politikk. Vurderinger av hvorvidt norsk utviklingssamarbeid bidrar effektivt til fattigdomsreduksjon, må derfor ta utgangspunkt i undersøkelser av utvikling i fattigdomssituasjonen og i utviklingstendenser innenfor sektorer Norge støtter i det enkelte samarbeidsland.

FNs tusenårs mål er referanserammen for en felles vurdering av resultatoppnåelse på verdensbasis, i ulike regioner og enkeltland og for utviklingslandene som gruppe. For hvert av de åtte tusenårsmålene er det definert en eller flere målsettinger som skal nås innen 2015. Året 1990 danner grunnlaget for å måle framgangen. For hver målsetting er det definert et felles sett av indikatorer som angir utviklin-

gen. For enkelte indikatorer er tilgangen på data, særlig i sammenligningsåret 1990, ikke fullstendig, eller data mangler. FN arbeider imidlertid med å forbedre indikatorene så vel som datagrunnlaget. Det er likevel svært begrenset hva man kan rapportere med hensyn til endring fra ett år til det neste. Utvikling tar tid, og et flerårig perspektiv må legges til grunn.

I tillegg til globale rapporter skal det utarbeides nasjonale rapporter. UNDP har hittil spilt en viktig rolle i dette arbeidet, men målet er at myndighetene i hvert enkelt utviklingsland skal ha ansvaret for slik rapportering. Det vanlige vil være rapporteringsintervaller på fra tre til fem år. Det tas sikte på at landrapporter skal være utarbeidet for alle utviklingsland innen 2004. Regjeringen vil gjøre bruk av de ulike rapportene i budsjettproposisjonene for de enkelte år.

Begrunnelsen for og innretningen av den multilaterale bistanden har de senere årene endret seg som følge av den stadig større grad av internasjonal enighet om de overordnede målene og virkemidlene for å nå dem. Behovet for økt giverharmonisering for å redusere den administrative byrde for mottakerlandene, samt å gi utviklingslandene mulighet til å utøve nasjonalt lederskap, er etter hvert blitt et viktig anliggende også for den multilaterale bistanden. Dette er bakgrunnen for at blant andre Norge går bort fra øremerking av midler til bestemte prosjekter og i hovedsak innretter midlene mot programråder som er prioritert i organisasjonens ordinære virksomhet og inkludert i deres arbeidsprogram og budsjetter. Styrende organers vedtak når det gjelder hvordan de totale midlene ønskes brukt legges til grunn. Organisasjonenes generelle rapportering vil dermed omfatte tilleggsbidragene, noe som både sikrer innsyn for alle medlemstater og er en betydelig besparelse for organisasjonen som slipper å rapportere individuelt til hver giver.

For multilaterale bidrag vil i hovedsak organisasjonenes generelle rapportering om oppnådde resultater i forhold til oppsatte mål bli lagt til grunn ved vurderingen av den enkelte tilskuddsordning og i rapporteringen til Stortinget. Utenriksdepartementets vurdering og rapportering vil i tillegg baseres på deltakelse i styrende organer, egne møter med sekretariatene (samrådsmøter), samt relevante evalueringer og gjennomganger av tiltak.

#### Utbetalingsrutiner

Utenriksdepartementet har innskjerpet sine rutiner for å sikre at betalingsfrister blir overholdt i fremtiden. Utenriksdepartementet vil videre påse at det rutinemessig mottas bekreftelser på overførte midler til FN-organisasjonene.»

#### Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen konstaterer at det er betydelige svakheter knyttet til departementets forvaltning av

tilskudd over budsjettkapitlene 0116, 0170, 0172 og 0173. Riksrevisjonen vil videre påpeke at flere av forholdene som nå er tatt opp, har vært gjenstand for kritikk fra Riksrevisjonen tidligere uten at det kan sees at forholdene har bedret seg i særlig grad.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene departementet har satt og vil sette i verk for å forbedre tilskuddsforvaltningen og vil understreke viktighe-

ten av det nå blir etablert en tilfredsstillende internkontroll på området. Riksrevisjonen vil følge opp dette i den løpende revisjonen.

**Riksrevisjonen foreslår:**

«Kan passere»

### Til decharge

#### 2 Merutgifter og mindreinntekter

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

**Riksrevisjonen foreslår:**

«Passerer»

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 4. november 2003

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Per Anders Engeseth