



## **Riksrevisjonen**

### **Dokument nr. 1** (2004–2005)

Riksrevisjonen legger fram:

- 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2003
- 2 Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering

# **Dokument nr. 1**

(2004–2005)

**Riksrevisjonen legger fram:**

- 1 Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2003**
- 2 Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering**



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget antegnelsene til statsregnskapet og regnskap for administrasjonen av Svalbard sammen med ekstrakt av regnskapene for 2003, jf. Grunnloven § 75 k.

Det er tatt opp i alt 29 saker: 16 antegnelser og 13 saker til orientering. Det er ikke tatt opp saker under Fiskeridepartementet, Helsedepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet.

Riksrevisjonen har ikke godkjent Forsvarets regnskap for 2003 på grunn av mangelfull intern kontroll, mangelfulle avstemminger, mangel på revisjonsspor og brudd på gjeldende regelverk. Flere av de samme forholdene ble også tatt opp i antegnelsene til statsregnskapene for 2000, 2001 og 2002. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvarsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp kritikken fra tidligere år.

Det orienteres om at Universitetet i Oslo og Styret for det industrielle rettsvern har gjennomført en rekke tiltak for å rette opp de feil og mangler som gjorde at regnskapene for 2002 ikke kunne godkjennes. Riksrevisjonen har godkjent regnskapene for 2003. Det orienteres også om at høgskolene i Vestfold, Telemark og Hedmark som ikke fikk godkjent regnskapene for 2002 på grunn av brudd på kontantprinsippet, har fått godkjent regnskapene for 2003.

For regnskapsåret 2003 har Riksrevisjonens regnskapsrevisjon omfattet 283 regnskaper. Etter avtale reviderer Riksrevisjonen også bruk av fylkesvegmidler som regnskapsføres av Statens vegvesen. Det er sendt oppsummeringsnotater til 18 fylkesrevisjoner om resultatet av kontrollene. Til departementene og alle virksomhetsregnskaper som inngår i statsregnskapet, er det avgitt revisjonsbrev. Av disse er 122 revisjonsbrev uten merknader, 85 med enkelte merknader, 43 med betydelige merknader og ett med så vesentlige merknader at regnskapet ikke kunne godkjennes. Det er avgitt ordinær revisjonsberetning til 10 nordiske virksomheter og 19 stiftelser, samt til Norsk Tipping AS, Statens Bankinvesteringsfond, FN-sambandet og Fredskorpset.

Noen virksomheter ferdigstiller regnskapet så sent at det skaper problemer for gjennomføringen av revisjonen. Endringer i virksomhetsregnskapene etter innrapportering til statsregnskapet kan også medføre at statsregnskapet viser ukorrekte tall.

Det er fortsatt betydelige feil og mangler knyttet til anskaffelser. Det er særlig uheldig at store aktører i markedet som Forsvaret, Forsvarsbygg og Aetat ikke har tilfredsstillende rutiner for å sikre etterlevelse av regelverket.

Utdannings- og forskningsdepartementet har utviklet en ny regnskapsstandard for universiteter og høgskoler som tilrettelegger for mer effektiv styring og kontroll. Det gjenstår imidlertid utfordringer knyttet til skillet mellom statsoppdraget og den markedsfinansierte virksomheten, anskaffelser, opptjening av egenkapital og innrapportering av data som brukes til bevilgningsformål.

Trykdeetaten gjennomfører en betydelig omorganisering av sitt regnskapsarbeid. Revisjonen har vist at virksomhetens ledelse bør fokusere mer på å klargjøre ansvars- og arbeidsfordeling mellom de ulike ledd i etaten.

Norsk Tipping AS har gjennom sitt engasjement i to datterselskaper måttet gå inn med en kapitaltilførsel på over 40 millioner kroner over en fireårsperiode. Revisjonen har vist at departementets kommunikasjon med Norsk Tipping AS om styring og kontroll ofte skjer direkte med Norsk Tippings administrasjon, uten at styret er trukket inn.

Det er foretatt revisjon av flere tilskuddsordninger. Riksrevisjonen har funnet svakheter når det gjelder klargjøring av mål, koordinering av rapporteringskrav og kvalitetssikring av innrapporterte data.

Ved revisjonen av regnskapene for 2003 er det også gjennomført en kontroll av Arbeids- og administrasjonsdepartementets og Finansdepartementets styring med underliggende virksomheter. Kontrollen viste at det er lagt ned mye arbeid i styringsdokumenter til virksomhetene. Det ble imidlertid påvist svakheter, spesielt med hensyn til formulering av mål og resultatkrav, angivelse av resultatindikatorer og rapportering av oppnådde resultater. Riksrevisjonen har merket seg at departementene arbeider kontinuerlig med å forbedre fagproposisjoner og tildelingsbrev, og for å bedre styringsdialogen med virksomhetene. Spesielt overfor fylkesmennene som forholder seg til mange departementer, er det behov for koordinering, overordnet samordning og helhetlig framstilling av styringssignalene.

Det er gjennomført kontroller knyttet til flere virksomheters risiko- og sårbarhetsanalyser og katastrofe- og beredskapsplaner under Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Riksrevisjonen har blant annet gitt uttrykk for at den er tilfreds med at virksomhetene har iverksatt flere tiltak for å sikre tilfredsstillende sikkerhetsnivå i virksomhetene.

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.

Ny lov og instruks for Riksrevisjonen trådte i kraft 1. juli 2004 og innebærer endringer i rapporteringen til Stortinget. Riksrevisjonens desisjonsmyndighet er avviklet, og de gamle desisjonsformene «Passerer», «Kan passere» og «Til observasjon» i rapporteringen til Stortinget i Dokument nr. 1 blir ikke videreført. Det skal rapporteres mer helhetlig om departementenes forvaltning og gjennomføring av budsjettet, og den årlige rapporteringen i Dokument nr. 1 vil omfatte både resultatet av regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen, samt omtale departementenes oppfølging av tidligere rapporterte forhold, jf. Instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 15. Ny rapportering iverksettes for regnskapsåret 2004.

Rapporteringen i Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2003 følger i hovedsak tidligere opplegg, men antegnelsene inneholder ikke forslag til vedtak (desisjon). Riksrevisjonen legger til grunn at Stortinget heretter vil fatte vedtak om at Riksrevisjonens rapportering i Dokument nr. 1 vedlegges protokollen, slik det gjøres ved behandlingen av statsregnskapet og forvaltningsrevisjonsrapportene. Riksrevisjonens vurdering og kritikk av forholdene som omtales, samt oppfølging vil gå fram av Riksrevisjonens uttalelse. Saker som trenger videre oppfølging, eventuelt oppfølging av synspunkter/vedtak som følger av Stortingets behandling, vil bli omtalt i neste års rapportering i Dokument nr. 1.

Riksrevisjonen, 4. november 2004

For riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
riksrevisor

## Innhold

	Side		Side
<b>Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard .....</b>	1	<b>Justis- og politidepartementet</b>	
<b>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</b>		<i>Antegnelser</i>	
<i>Antegnelser</i>		1 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – regnskapet for 2003 .....	47
1 Målstyring og resultatrapportering .....	11	<i>Til orientering</i>	
2 Anskaffelser i Aetat .....	13	2 Merutgifter og mindreinntekter .....	49
<i>Til orientering</i>		<b>Kommunal- og regionaldepartementet</b>	
3 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi – vurdering og håndtering av risiko i Aetat og Statens forvaltningstjeneste .....	14	<i>Antegnelser</i>	
4 Innrapportering til kapitalregnskapet – Statsbygg .....	14	1 Tilbakevending for flyktninger .....	51
5 Merutgifter og mindreinntekter .....	15	2 Økonomisk og administrativ oppfølging av statlige mottak .....	54
<b>Barne- og familiedepartementet</b>		<i>Til orientering</i>	
<i>Antegnelser</i>		3 Merutgifter og mindreinntekter .....	57
1 Barne- og familiedepartementet – regnskapet for 2003 .....	17	<b>Kultur- og kirke departementet</b>	
2 Forbrukerombudet – regnskapet for 2003 ..	21	<i>Antegnelser</i>	
<i>Til orientering</i>		1 Norsk Tipping AS .....	59
3 Merutgifter og mindreinntekter .....	22	2 Opplysningsvesenets fond – regnskapet for 2003 .....	62
<b>Finansdepartementet</b>		<i>Til orientering</i>	
<i>Antegnelser</i>		3 Merutgifter og mindreinntekter .....	65
1 Målstyring og resultatrapportering .....	23	<b>Landbruksdepartementet</b>	
2 Toll- og avgiftsetatens bruk av Autosys som grunnlag for avgiftsfastsettelse .....	28	<i>Til orientering</i>	
<i>Til orientering</i>		1 Tilskudd til økologisk landbruk .....	67
3 Skattedirektoratets forvaltningssystem for merverdiavgift – MVA3 .....	30	2 Gjennomføring av reindriftsavtalen .....	69
4 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi – vurdering og håndtering av risiko i Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet .....	30	3 Merutgifter og mindreinntekter .....	69
5 Merutgifter og mindreinntekter .....	31	<b>Miljøverndepartementet</b>	
<b>Fiskeridepartementet</b>		<i>Til orientering</i>	
<i>Til orientering</i>		1 Merutgifter og mindreinntekter .....	71
1 Merutgifter og mindreinntekter .....	33	<b>Nærings- og handelsdepartementet</b>	
<b>Forsvarsdepartementet</b>		<i>Antegnelser</i>	
<i>Antegnelser</i>		1 Utvikling av integrert saksbehandlings- og økonomisystem i Garanti-Instituttet for Eksportkreditt .....	73
1 Forsvarets regnskap for 2003 .....	35	<i>Til orientering</i>	
2 Forsvarsbyggs regnskap for 2003 .....	42	2 Nærings- og handelsdepartementets kjøp av konsulent tjenester i forbindelse med forvaltning av statlig eierskap .....	76
<i>Til orientering</i>		3 Styret for det industrielle rettsverns regnskap for 2003 .....	78
3 Merutgifter og mindreinntekter .....	44	4 Merutgifter og mindreinntekter .....	78
<b>Helsedepartementet</b>		<b>Olje- og energidepartementet</b>	
<i>Til orientering</i>		<i>Til orientering</i>	
1 Merutgifter og mindreinntekter .....	45	1 Statens Petroleumsforsikringsfond (SPFF) ..	79
		2 Merutgifter og mindreinntekter .....	79

	Side		Side
<b>Samferdselsdepartementet</b>		<i>Til orientering</i>	
<i>Til orientering</i>		2 Norges forskningsråd – kjøp av revisjons-	
1 Merutgifter og mindreinntekter .....	81	tjenester .....	93
<b>Sosialdepartementet</b>		3 Universitetet i Oslo – regnskapet for 2002	94
<i>Antegnelser</i>		4 Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Tele-	
1 Trygdeetatens regnskap for 2003 .....	83	mark og Høgskolen i Hedmark – regn-	
<i>Til orientering</i>		skapet for 2002 .....	95
2 Merutgifter og mindreinntekter .....	88	5 Merutgifter og mindreinntekter .....	95
<b>Utdannings- og forskningsdepartementet</b>		<b>Utenriksdepartementet</b>	
<i>Antegnelser</i>		<i>Til orientering</i>	
1 Nettobudsjettering – regnskapene for		1 Utenriksdepartementets tilskudds-	
universitetene og høgskolene for 2003 .....	89	forvaltning .....	97
		2 Merutgifter og mindreinntekter .....	99

**Ekstrakt av Norges statsregnskap  
og regnskap for administrasjonen av Svalbard  
for budsjetterminen 2003**

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

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

Det Kongelige Hus og Slottsforvaltningen .....	118
Regjering .....	192
Stortinget og underliggende institusjoner .....	1 057
Høyesterett .....	54
Utenriksdepartementet .....	17 301
Utdannings- og forskningsdepartementet .....	33 090
Kultur- og kirkedepartementet .....	5 560
Justisdepartementet .....	13 886
Kommunal- og regionaldepartementet .....	66 433
Sosialdepartementet .....	4 091
Helsedepartementet .....	63 375
Barne- og familiedepartementet .....	26 319
Nærings- og handelsdepartementet .....	12 211
Fiskeridepartementet .....	2 738
Landbruksdepartementet .....	14 068
Samferdselsdepartementet .....	30 741
Miljøverndepartementet .....	2 608
Arbeids- og administrasjonsdepartementet .....	12 030
Finansdepartementet .....	31 420
Forsvarsdepartementet .....	30 545
Olje- og energidepartementet .....	1 577
Ymse utgifter .....	17
Statsbankene .....	62 811
Statlig petroleumsvirksomhet .....	17 564
Statens forretningsdrift .....	254
Folketrygden .....	224 527
Statens petroleumsfond .....	173 663

Sum utgifter .....	<u>848 248</u>
--------------------	----------------

# regnskapet

## regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Mill. kroner</i>	<i>Mill. kroner</i>
Skatter og avgifter:			
Skatt på formue og inntekt .....		120 372	
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift .....		144 019	
Tollinntekter .....		1 614	
Merverdiavgift .....		128 913	
Avgifter på alkohol .....		8 510	
Avgifter på tobakk .....		6 760	
Avgifter på motorvogner .....		33 569	
Andre avgifter .....		17 513	461 270
Inntekter av statens forretningsdrift:			
Renter av statens forretningsdrift .....		33	
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i samband med nybygg, anlegg mv. ....		1 786	1 819
Renteinntekter og utbytte (eksklusive statens forretningsdrift og Statoil):			
Renter fra statsbankene .....		12 197	
Renter av kontantbeholdning og andre krav .....		3 647	
Utbytte eksklusive Statoil .....		6 130	21 974
Andre inntekter:			
Inntekter under departementene .....		23 905	
Overføring fra Norges Bank .....			
Tilbakeføring av midler fra Statens banksikringsfond .....			23 905
Petroleumsinntekter:			
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet .....		84 713	
Skatt og avgift på utvinning av petroleum .....		101 380	
Aksjeutbytte fra Statoil .....		5 133	191 227
Tilbakebetalinger .....			68 874
Statens petroleumsfond .....			62 844
Sum inntekter .....			831 913
Andre kapitalmidler:			
Statslånemidler .....		65 602	
Av kontantbeholdning .....		– 49 266	16 336
Totalsum .....			848 248

**Statens balansekonto**

<i>Eiendeler</i>	<i>1 000 kr</i>
Kontantbeholdning .....	108 587 040
Spesielle fond og forsikringer .....	884 506 491
Verdipapirer .....	84 768 657
Utlån og utestående fordringer .....	217 049 854
Ordinære fond .....	40 652 628
Forskudd .....	808 416
Kapital i statsbankene .....	2 149 234
Fast kapital i statsbedriftene .....	135 576 286
Statskassens mellomværende med regnskapsførere .....	– 4 901 642
Statskassens mellomværende med statsbedriftene .....	– 470 612
Statskassens mellomværende med oppebørselsbetjenter .....	– 394 757
Valutabytte .....	
Statsobligasjonslån .....	1 617 863
Valutakursregulering, statens utenlandsgjeld .....	
Sum eiendeler .....	<u>1 469 949 460</u>

**Avslutningskonto for**

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse 31. desember 2003 .....	<u>1 056 033 539</u>
Sum .....	<u>1 056 033 539</u>

**per 31. desember 2003**

	<i>Forpliktelser</i>	<i>1 000 kr</i>
Statsgjelden .....		339 840 657
Kontolån fra fond under Finansdepartementets forvaltning .....		44 919 632
Virksomheter med særskilte fullmakter .....		5 767 921
Deposita og avsetninger .....		16 389 278
Overførte ubrukte bevilgninger .....		6 998 432
Avslutningskonto .....		1 056 033 539

Sum forpliktelser .....	<u>1 469 949 460</u>
-------------------------	----------------------

**statsregnskapet per 31. desember 2003**

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
Balanse 31. desember 2002 .....		812 972 783
Økning .....		243 060 757
Sum .....		<u>1 056 033 539</u>

**Spesifikasjon av forskyvninger**

<i>Debet</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Opptatte lån</i> .....	65 601 524
<i>Kontantbeholdning</i> .....	– 49 265 929
<i>Spesielle fond:</i>	
Nedgang .....	63 994 000
<i>Verdipapirer:</i>	
Nedgang .....	3 593 872
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>	
Nedgang .....	52 770 593
<i>Ordinære fond:</i>	
Nedgang .....	3 083 885
<i>Forskudd:</i>	
Nedgang .....	152 437
<i>Kapital i statsbankene:</i>	
Nedgang .....	1 244 364
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>	
Nedgang .....	12 115 679
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>	
Nedgang .....	2 387
<i>Statskassens mellomværende med oppebørselsbetjenter:</i>	
Nedgang .....	421
<i>Valutakursregulering, statens utenlandsgjeld:</i>	
Nedgang .....	84 569
<i>Statsgjelden:</i>	
Økning .....	6 000
<i>Deposita og avsetninger:</i>	
Økning .....	1 531 066
<i>Overført til avslutningskonto for statsregnskapet:</i>	
Økning .....	243 060 757
<i>Sum debet</i> .....	<u>397 975 625</u>

**i balansen**

	<i>Kredit</i>	<i>1000 kr</i>
<i>Spesielle fond:</i>		
Økning .....		309 742 385
<i>Verdipapirer:</i>		
Økning .....		16 464 747
<i>Utlån og utestående fordringer:</i>		
Økning .....		54 254 984
<i>Ordinære fond:</i>		
Økning .....		10 004 488
<i>Forskudd:</i>		
Økning .....		53 420
<i>Kapital i statsbankene:</i>		
Økning .....		22 643
<i>Fast kapital i statsbedriftene:</i>		
Økning .....		2 427 011
<i>Statskassens mellomværende med ordinære regnskapsførere:</i>		
Økning .....		123 416
<i>Statsgjelden:</i>		
Nedgang .....		4 614 163
<i>Kontolån fra fond:</i>		
Nedgang .....		117 637
<i>Deposita og avsetninger:</i>		
Nedgang .....		79 801
<i>Overførbare ubrukte bevilgninger:</i>		
Nedgang .....		70 929
<i>Sum kredit</i> .....		<u>397 975 625</u>

# Regnskapet for

## Bevilgnings-

<i>Utgifter</i>	<i>Kr</i>
Svalbard kirke .....	1 811 260
Tilskudd til kulturelle formål m.m. ....	960 000
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre .....	51 688 000
Sysselmannen .....	19 279 575
Sysselmannens transporttjeneste .....	48 378 526
Tilfeldige utgifter .....	4 138 174
Kulturminnetiltak .....	1 920 520
Bergmesteren .....	1 511 573
Refusjon til Norsk Polarinstitut .....	2 450 000
Fyr og radiofyr .....	3 285 514
Statens bygninger i Longyearbyen .....	12 996 147
Likningsforvaltningen for Svalbard .....	1 877 321
	<hr/>
Sum utgifter .....	150 296 610
Økning i overførte bevilgninger .....	1 633 209
	<hr/>
	151 929 819
	<hr/>

## Balansekonto

<i>Eiendeler</i>	<i>Kr</i>
Depositokonto 845004 .....	3 942 000
	<hr/>
	3 942 000
	<hr/>

## Note til balansekonto,

<i>Debet</i>	<i>Kr</i>
Økning overført beløp .....	– 1 633 209
Depositokonto 845004 UB 2003 .....	3 942 000
	<hr/>
	2 308 791
	<hr/>

Oslo i Riksrevisjonen,

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

# administrasjonen av Svalbard 2003

## regnskapet

	<i>Inntekter</i>	<i>Kr</i>
Sysselmannen .....		1 200 817
Sysselmannens transporttjeneste .....		1 378 714
Statens bygninger i Longyearbyen .....		3 907 883
Skatter og avgifter .....		75 029 864
Tilskudd fra statsbudsjettet .....		70 412 541

Sum inntekter\* ..... 151 929 819

\* Justisdepartementet har for regnskapsåret 2003 rettet opp for lite ført tilskudd  
kr 1 618 939 fra regnskapsåret 2002

## per 31. desember 2003

	<i>Forpliktelser</i>	<i>Kr</i>
Overført til 2004 .....		3 942 000
		<u>3 942 000</u>

## beholdningsendringer 2003

	<i>Kredit</i>	<i>Kr</i>
Depositokonto 845004 IB 2003 .....		689 852
Manuelle bilag Justisdepartementet* .....		1 618 939
		<u>2 308 791</u>

\* Justisdepartementet har for regnskapsåret 2003 rettet opp for lite ført tilskudd  
kr 1 618 939 fra regnskapsåret 2002.

26. oktober 2004

**Helga Haugen**

**Wenche Lyngholm**

Thor Kr. Svendsen



# Arbeids- og administrasjonsdepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Antegnelser

#### 1 Målstyring og resultatrapportering

##### *Innledning*

Riksrevisjonen har ved revisjonen av regnskapene for 2003 gjennomført en kontroll av hvordan Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) styrer underliggende virksomheter. Revisjonen var avgrenset til å kontrollere at departementet har fulgt bestemmelser om mål- og resultatstyring slik disse går fram av regelverket som gjaldt for budsjettåret 2003. Kontrollen var videre avgrenset til forholdet mellom departementet og de femten direkte underliggende virksomhetene Aetat, Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Konkurransetilsynet, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Statens forvaltningstjeneste, Statens Pensjonskasse, Statsbygg og fylkesmennene i Oslo og Akershus, Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Oppland, Sogn og Fjordane og Nordland. Innholdet i blant annet budsjettproposisjon, tildelingsbrev, virksomhetsplan og årsrapport ble vurdert.

Utgangspunktet for revisjonen var bevilgningsreglementet § 2 tredje ledd som fastsetter at det i budsjettproposisjonen skal beskrives hvilke resultater som tilsiktes oppnådd, og § 13 fjerde ledd som fastsetter at det også skal gis informasjon til Stortinget om de resultatene som er oppnådd i siste budsjettermin. I St.prp. nr. 52 (1984–85) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet, hvor de nevnte endringene i §§ 2 og 13 ble foreslått, uttalte Finansdepartementet blant annet at «skal endringene ha den ønskede effekt er det nødvendig at departementene blir mer mål- og resultatorienterte i styringen av underliggende institusjoner». De praktiske konsekvensene av disse kravene overfor forvaltningen ble fastsatt i økonomiregelverket som trådte i kraft 10. januar 1997 og gjaldt ut 2003.

##### *St.prp. nr. 1 (2002–2003) Arbeids- og administrasjonsdepartementet*

Budsjettproposisjonen inneholder formål og overordnede mål for de kontrollerte virksomhetene, med unntak av fylkesmennene. Departementet synes ikke

å ha presisert resultatmål knyttet til bevilgning for alle underliggende virksomheter. Budsjettproposisjonen inneholder i varierende grad opplysninger om oppnådde resultater i underliggende virksomheter i forhold til den gitte bevilgningen.

##### *Tildelingsbrev*

Departementet har utarbeidet tildelingsbrev til samtlige av de kontrollerte virksomhetene. I alt 12 av 15 tildelingsbrev innfrir ikke kravet om å konkretisere resultatmål og angi resultatindikatorer. Det framgår av gjeldende økonomiregelverk at tildelingsbrevene, i tillegg til å være en fordeling av bevilgede midler til underliggende virksomheter, også skal inneholde presiseringer av overordnede mål, konkretisering av målene i form av hensiktsmessige resultatkrav, angivelse av hvilke indikatorer som skal brukes for å vurdere oppnådde resultater, og krav om hensiktsmessig rapportering av årlige resultater. Etter Riksrevisjonens vurdering tilfredsstiller tildelingsbrevene for tre av virksomhetene regelverkets krav.

##### *Virksomhetsplaner*

Kontrollen viste varierende praksis ved utarbeidelsen av virksomhetsplaner. Etter gjeldende økonomiregelverk skal virksomhetsplanene i hovedsak konkretisere de resultatkravene som stilles i tildelingsbrevet. Videre skal virksomhetsplanene utdype hvordan virksomheten vil møte stilte resultatkrav. Gjennomgående mangel på konkrete resultatkrav og angivelse av resultatindikatorer i departementets tildelingsbrev fører til at underliggende virksomheter vanskelig kan tilfredsstille regelverkets krav på dette området.

##### *Årsrapporter*

Samtlige av de kontrollerte virksomhetene har utarbeidet en årsrapport. Innholdsmessig er det imidlertid ingen av rapportene som innfrir alle kravene i regelverket. Det redegjøres i begrenset grad for resultatoppnåelse og til hvilke kostnader det har skjedd. Etter gjeldende økonomiregelverk skal alle virksom-

heter etter budsjettårets slutt avgi en årsrapport til overordnet departement. Den skal utarbeides i overensstemmelse med de kravene som er stilt i tildelingsbrevet, og det skal belyses hva aktiviteten har ført til av resultater og til hvilke kostnader. Gjennomgående mangel på konkrete resultatkrav og angivelse av resultatindikatorer i departementets tildelingsbrev fører til at underliggende virksomheter vanskelig kan tilfredsstillere regelverkets krav på dette området.

Forholdene ble tatt opp med AAD i brev av 4. juni 2004. I brev av henholdsvis 28. juni 2004 og 5. juli 2004 til Riksrevisjonen uttaler departementet blant annet at regjeringens arbeid med å modernisere offentlig sektor har høy prioritet, og at målene for dette arbeidet er knyttet til brukerorientering, effektivisering og forenkling, samt økt handlefrihet til lokale enheter. «Prosjekt for bedre statlig styring» er ifølge departementet satt i gang for å bidra til forbedring av styringsformene i offentlig virksomhet. Departementet ser nødvendigheten av å utvikle en rolle som knyttes til ansvar for helhet og sammenheng i administrative og styringsmessige forhold i staten.

Departementet viser til at det er satt i gang arbeid med å konkretisere resultatmål og -indikatorer. Noen virksomheter har etter departementets vurdering oppgaver av en slik karakter at det er vanskelig å måle ressursbruk mot et sett med indikatorer. For andre virksomheter vil effekten av blant annet forebyggende arbeid først vises på lang sikt, og noen virksomheter er derfor bedt om å rapportere på oppnådde resultater i et femårsperspektiv.

Departementet opplyser at det i løpet av de siste fire årene har foretatt en gjennomgående endring av teksten for fylkesmannsembetene i budsjettproposisjon og i tildelingsbrev, blant annet for å gjøre den mer målrettet og redusere detaljeringsgraden. Departementet merker seg imidlertid Riksrevisjonens etterlysning av en klarere angivelse av hovedmål for embetene og vil følge dette opp i det videre arbeidet med styringsdokumentene.

Departementet viser til dokumentet «Styring, samhandling og organisering» fra 2003 som blant annet inneholder en beskrivelse av departementets samordningsansvar for fylkesmannsembetene. Departementet redegjør videre for de ulike rapporteringskravene til embetene som i tillegg til krav om årsrapport, omfatter krav om ulike tilbakemeldinger til fagdepartementer og direktorater til forskjellige tider. Etter AADs mening gir den totale rapporteringen tilstrekkelig informasjon til at oppdragsgiveren kan skaffe seg et godt nok bilde av embetenes virksomhet og måloppnåelse.

Departementet kommenterer ikke Riksrevisjonens merknader til virksomhetsplaner og årsrapporter fordi det vurderer disse som virksomhetsledernes ansvar. Departementet har imidlertid merket seg

Riksrevisjonens kommentarer og vil ta disse opp med virksomhetene gjennom styringsdialogen.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Revisjonen viste at de fleste styringsdokumentene foreligger, og at AAD har et rammeverk for styring av underliggende virksomheter. Bevilgningsreglementet og økonomiregelverkets krav er imidlertid ikke oppfylt i sin helhet. Det er svakheter innen alle de kontrollerte områdene, men spesielt i forhold til formulering av resultatkrav, angivelse av resultatindikatorer og rapportering av oppnådde resultater. Etter Riksrevisjonens vurdering gir departementets rapportering begrenset informasjon om virksomhetenes resultatoppnåelser.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at de årlige styringsdokumentene utformes slik at innholdet i fagproposisjon, tildelingsbrev, virksomhetsplan/årsplan og årsrapport henger sammen på en helhetlig måte og kan nyttes som underlag i styringsdialogen og til å underbygge den interne styringen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet arbeider for å gjøre budsjettproposisjonen mer målrettet og for å utvikle hensiktsmessige resultatkrav og -indikatorer.

Riksrevisjonen konstaterer at fylkesmannsembetene stilles overfor krav om rapportering fra flere departementer og til ulike tider. I den sammenhengen pekes det på behovet for koordinering og overordnet samordning, og Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil legge vekt på en mer helhetlig framstilling av styringssignaler til embetene.

#### **Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:**

*«Arbeids- og administrasjonsdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen mener at det er behov for å forbedre målstyring og resultatrapportering på departementets område. Departementet vil, slik det er redegjort for i brev av 28. juni 2004, følge opp dette. Jeg vil samtidig bemerke at departementet har de senere årene arbeidet systematisk for å etablere en hensiktsmessig styringsdialog med sine underlagte virksomheter og har kommet langt i å utvikle gode modeller for etatsstyring. I det videre arbeidet vil departementet legge økt vekt på produktivitetmålinger og «skreddersydde» fullmakter tilpasset virksomhetenes egenart.*

*Det videre arbeidet vil skje i tråd med det reviderede økonomiregelverket som ble vedtatt ved kronprinsregentens resolusjon av 12. desember 2003. Regelverket er endret bl.a. med sikte på lettere å kunne tilpasse mål og resultatkrav til den enkelte virksomhet, bl.a. slik at resultatrapporteringen kan omfatte både innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester. Periodiske evalueringer vil bli et viktigere instrument i arbeidet med å utvikle virksomhe-*

*tene. Departementet mener det nye regelverket gir et godt grunnlag for en bred tilnærming til arbeidet med å utvikle målstyring og resultatrapportering i staten.»*

### Riksrevisjonen uttaler:

Etter Riksrevisjonens vurdering er det mangler og svakheter ved Arbeids- og administrasjonsdepartementets beskrivelse av resultater som tilsiktes oppnådd, og opplysninger om oppnådde resultater, jf. bevilgningsreglementets bestemmelser.

Riksrevisjonen ser det som viktig at de årlige styringsdokumentene fra departementet utformes slik at målsettinger og resultatkrav kommuniseres til virksomhetene på en slik måte at de kan tas ned i virksomhetenes planer og nyttes i styringsdialogen med departementet. Riksrevisjonen vil også understreke betydningen av at rapporteringen tilbake til Stortinget synliggjør de resultatene som er oppnådd.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementet i forhold til fylkesmennene i økt grad bidrar til samordning av prioriteringer, helhetlig framstilling av styringssignaler og forbedret styringsdialog.

Riksrevisjonen har merket seg departementets arbeid for å utvikle bedre tilpassede styringsverktøyer som skal bidra til en mer effektiv offentlig sektor, og er enig med departementet i at det er viktig at styringen av underliggende virksomheter tilpasses virksomhetenes egenart.

## 2 Anskaffelser i Aetat

Riksrevisjonen har revidert kjøp av kurs for arbeidsmarkedsopplæring i åtte fylker, og et utvalg på 135 anskaffelser er kontrollert. Aetat har en desentralisert struktur med 18 fylkesvise hovedkontorer og 146 lokale enheter spredt over hele landet, og kjøpene gjøres lokalt.

Revisjonen viste følgende forhold:

- Hjemmel for bruk av direkte anskaffelser er ikke tilstrekkelig dokumentert.
- Anskaffelsesprotokoller har vesentlige svakheter og mangler, blant annet framstår direkte kjøp og bestilling på rammeavtaler som gjennomført ved konkurranse med forhandlinger.
- Dokumentasjon av forhandlinger med aktuelle leverandører er ikke tilfredsstillende, og kravet til likebehandling kan ikke etterprøves.
- Det er svakheter ved rutinen for mottaksregistrering av tilbud.
- Det er svakheter ved journalføringen av utgående og inngående saker og e-post som dokumenterer anskaffelsesprosessene.
- Det er svakheter ved arkiveringen av dokumenter.

Forholdene ble tatt opp i brev av 7. juni 2004 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Aetat Arbeidsdirektoratet. Departementet opplyser i brev av 2. juli 2004 til Riksrevisjonen blant annet at Aetat Arbeidsdirektoratet har satt i gang tiltak for å heve kvaliteten på virksomhetens anskaffelser. Noen tiltak vil være av teknisk art, andre tiltak knytter seg til kompetanseheving, og det vurderes hvilke organisatoriske løsninger som best understøtter øvrige tiltak.

Videre opplyser departementet at Aetat Arbeidsdirektoratets egen oppfølging av fylkene viste at kjøp av kurs for arbeidsmarkedsopplæringen ikke i alle tilfeller fullt ut tilfredsstilte kravene i forskrift om offentlige anskaffelser. På denne bakgrunn gjennomførte Aetats internrevisjon en revisjon av innkjøpsprosedyrer i fem fylker i 2003/2004. Departementet opplyser blant annet at denne revisjonen har bekreftet avvik i forhold til regelverket på samme områder som Riksrevisjonen har funnet. Det framgår videre at Aetat Arbeidsdirektoratet har satt ned en gruppe som arbeider med å videreutvikle og forbedre virksomhetens saksbehandlersystem når det gjelder funksjonalitet knyttet til anskaffelsesprosessen.

Departementet understreker at feil, mangler og uregelmessigheter i anskaffelsen av kurs innenfor arbeidsmarkedsopplæringen er uheldig. Det vil derfor følge opp saken overfor Aetat Arbeidsdirektoratet, og oppfølgingen vil særlig rettes inn mot at planlagte og iverksatte tiltak implementeres og gir tiltenkt effekt.

### Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen bemerker at det er påvist flere mangler og svakheter ved anskaffelsesprosessen og dokumentasjonen ved kjøp av kurs for arbeidsmarkedsopplæring. Aetat har en betydelig anskaffelsesvirksomhet, og det må sikres at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves.

Riksrevisjonen konstaterer at det er satt i gang et arbeid for å videreutvikle og forbedre blant annet funksjonaliteten i virksomhetens saksbehandlersystem knyttet til anskaffelser, og at det arbeides med tiltak for kompetanseheving.

### Arbeids- og administrasjonsdepartementet har svart:

*«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 26. august 2004 vedrørende antegnelser til anskaffelser i Aetat. Departementet vil følge utviklingen nøye i forhold til de tiltak som er igangsatt og vil være et viktig ledd i styringsdialogen med Aetat.*

*Som følge av omleggingen av departementsstrukturen gjeldende ved virkning fra 18. juni 2004, besvares pkt 2 Anskaffelser i Aetat av arbeids- og sosialministeren og ikke av moderniseringsministeren. Punktet er opprinnelig ført opp under antegnelserne underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet.*

*Jeg vil bemerke følgende:*

#### *Punkt 2 Anskaffelser i Aetat*

*Departementet viser til revisjon av anskaffelser i Aetat knyttet til kjøp av kurs i arbeidsmarkedsopplæring i regnskapsåret 2003 hvor Riksrevisjonen har avdekket mangler og svakheter ved anskaffelsesprosesser og dokumentasjon.*

*Departementet er svært opptatt av å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleveres. Aetat Arbeidsdirektoratet har derfor blitt bedt om å redegjøre for planlagte og iverksatte tiltak (jf. vårt brev til Riksrevisjonen av 2. juli 2004), samt presentere en tidsplan for disse tiltakene. Departementet har mottatt en detaljert tidsplan for oppfølging av foreslåtte tiltak. Aetat Arbeidsdirektoratet skal i tillegg*

*rapportere om oppfølgingsarbeidet i direktoratets årsrapport for 2004.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen ser alvorlig på de svakheter og mangler som er avdekket, og har merket seg det arbeidet som er satt i gang for å bedre virksomhetens rutiner, videreutvikle og forbedre saksbehandlersystemet og høyne kompetansen på anskaffelsesområdet. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet er opptatt av at regelverket for offentlige anskaffelser etterleveres, og at dette vil være en viktig del av styringsdialogen med Aetat. Riksrevisjonen understreker betydningen av at Arbeids- og sosialdepartementet følger opp at de planlagte tiltakene gjennomføres og gir ønsket effekt.

## **Til orientering**

### **3 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi – vurdering og håndtering av risiko i Aetat og Statens forvaltningstjeneste**

Riksrevisjonen har revidert utvalgte områder knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). På Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AADs) område er undersøkelsen gjennomført i Aetat og Statens forvaltningstjeneste (Ft). Riksrevisjonen tok opp enkelte forhold ved disse virksomhetenes risiko- og sårbarhetsanalyser og katastrofe- og beredskapsplaner i brev av 12. mai 2004 til AAD.

Departementet uttaler i brev av 16. juni 2004 til Riksrevisjonen at det i den senere tid har viet betydelig oppmerksomhet til spørsmål om sikkerhet knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi i Aetat. Departementet har i brev av 22. desember 2003 blant annet bedt Aetat gjøre rede for tiltak for å håndtere situasjoner hvor elektroniske verktøy ikke lenger er tilgjengelige. I brev av 27. februar 2004 fra Aetat til departementet redegjør Aetat for arbeidet med drifts- og kontinuitetsplanleggingen for å forbedre sikkerheten, og om forebyggende tiltak. Ifølge departementets vurdering arbeider Aetat grundig og målrettet med sikkerhetsspørsmålene innenfor IKT-området. Departementet opplyser at det vil be Aetat Arbeidsdirektoratet om å utarbeide et overordnet rammeverk for håndtering av risiko knyttet til IKT-systemer.

Når det gjelder Statens forvaltningstjeneste (Ft), viser departementet til rammeverket for risikostyring som implementeres gjennom et beredskapsprosjekt i virksomheten. Det skal gjennomføres to risiko- og sårbarhetsanalyser på systemnivå innen utgangen av oktober 2004. Departementet viser videre

til at Ft har en overordnet katastrofe- og beredskapsplan som er laget etter føringer fra departementet, og at det er utarbeidet en sikkerhets- og beredskapsplan for de viktigste tjenestene. Et enhetlig system som dekker alle Fts virksomhetskritiske tjenester, er under etablering og skal ferdigstilles innen utgangen av november 2004. Departementet viser til at Ft jevnlig foretar tester av back-up. Behov for testing av back-up for alle virksomhetskritiske tjenester og etablering av rutiner vil bli vurdert innen utgangen av 2004.

Riksrevisjonen er tilfreds med at virksomhetene har iverksatt flere tiltak for å oppnå forbedringer, og det legges til grunn at departementet følger opp det videre arbeidet for å sikre tilfredsstillende sikkerhetsnivå i virksomhetene.

### **4 Innrapportering til kapitalregnskapet – Statsbygg**

I Dokument nr. 1 (2002–2003), jf. Innst. S. nr. 130 (2002–2003), framgår det at revisjonen av Statsbyggs regnskap for 2001 viste at en rekke kontoer i balansen ikke var avstemt, blant annet konto for bygg under arbeid. Departementet uttalte i saken blant annet at det fortsatt vil være en prioritert oppgave å følge opp at Statsbygg får orden i sin regnskapsføring, og at avstemming av kontoer og rapporteringer til statsregnskapet skjer i samsvar med økonomireglementet.

Revisjonen av regnskapet for 2003 viser at Statsbygg har gjort mye for å rydde opp i regnskapsarbeidet. Balansen inneholder imidlertid aktiverte kostnader på samlet kr 355 266 221 som ikke er knyttet til Statsbyggs eiendommer. Beløpet er også tatt med i

kapitalregnskapet, som bare skal vise statens og trygdenes eiendeler og gjeld, jf. bevilgningsreglementet § 13.

Riksrevisjonen reiste spørsmål om en del balansekonti i brev av 18. mai og 1. juni 2004 til Statsbygg med kopier til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I anledning saken uttaler Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev av 28. juni 2004 til Riksrevisjonen blant annet at Statsbygg ved utgangen av 2003 har flere eiendommer oppført i balansen som av ulike årsaker skal føres ut av denne. Departementet uttaler videre at det vil ta opp med Finansdepartementet den videre håndteringen av de eiendommene som skal føres ut av Statsbyggs balanse. Departementet vil dessuten vurdere å foreslå en egen fullmakt som gir adgang til å justere Stats-

byggs balanse innenfor nærmere spesifiserte rammer, blant annet når det gjelder prosjekter som overføres fra Statsbygg til budsjettkapitler utenfor Statsbyggs balanse.

Riksrevisjonen legger på bakgrunn av dette til grunn at innrapporteringen til kapitalregnskapet for 2004 vil bli korrekt.

### **5 Merutgifter og mindreinntekter**

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Thor Kr. Svendsen



# Barne- og familiedepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Antegnelser

#### 1 Barne- og familiedepartementet – regnskapet for 2003

##### 1.1 Tilskuddsforvaltning

I tilknytning til revisjonen av regnskapet for 2003 har Riksrevisjonen gjennomgått et utvalg tilskuddsordninger under Barne- og familiedepartementet (BFD). Formålet med kontrollen har vært å vurdere om departementet sørger for at tilskuddene brukes etter forutsetningene, og om det er etablert hensiktsmessige retningslinjer for målformulering, tilsagn, betingelser og krav til tilskuddsmottakerne. Riksrevisjonen har også vurdert rutiner for tildeling, utbetaling og oppfølging av tilskudd, og kontrollert at regnskapsføringen er korrekt. Revisjonen er basert på krav i statens økonomireglement med funksjonelle krav, og bevilgningsreglementet.

I brev av 28. juni 2004 til BFD tok Riksrevisjonen blant annet opp forhold relatert til følgende tilskuddsordninger: kapittel 830 post 70 Foreldreveiledning og samlivstiltak, kapittel 857 post 75 Barne- og ungdomstiltak, Frivillig barne- og ungdomsarbeid og kapittel 856 Barnehager post 60 Driftstilskudd og post 61 Stimuleringsstilskudd.

##### 2.1 Frivillig barne- og ungdomsarbeid – kapittel 857 post 75 Barne- og ungdomstiltak

Formålet med ordningen er å stimulere det frivillige barne- og ungdomsarbeidet lokalt for å bidra til gode, trygge og inkluderende nærmiljøer for alle barn og unge. Utbetaling fra BFD til frivillig barne- og ungdomsarbeid lokalt (Frifond) tildeles gjennom statlig bevilgning på kapittel 857 post 75 og fordeling av spillemidler fra Norsk Tipping AS. Det er bevilget 33,5 mill. kroner til ordningen over statsbudsjettet på kapittel 857 post 75 i 2003.

I utførelsen av kontrollen har Riksrevisjonen hatt kontakt med BFD og Landsrådet for Norges Barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU). LNU har ansvar for å forvalte tilskuddsordninger til barne- og ung-

domsorganisasjoner. Ordningen Frifond består av to delområder: Frifond organisasjon og Frifond barn og unge.

Følgende svakheter og mangler er identifisert i forbindelse med revisjonen:

##### *Kunngjøring*

Revisjonen har påvist at tilskudd til Frifond organisasjon ikke kunngjøres offentlig. Revisjonen stiller spørsmål om det er mulig å nå hele den målgruppen som tilskuddsordningen sikter mot, når ordningen ikke kunngjøres offentlig, jf. funksjonelle krav 11-3.3.

##### *Tilskuddsutbetalinger*

Midlene som forvaltes av LNU, kommer fra statlig bevilgning som utbetales i januar hvert år, og fra spillemidler fra Norsk Tipping AS som utbetales i juli hvert år. Norges Bank har etter anmodning fra Finansdepartementet opprettet en rentebærende konto for plassering av spillemidler fra Norsk Tipping AS. BFD har i brev av 30. september 2003 til LNU bedt om at tilskuddsbevilgningen på samme måte som spillemidlene plasseres på rentebærende konto i Norges Bank. Ubrukt tilskuddsbevilgning/tippemidler per 31. desember 2003 beløper seg til i underkant av 5,5 mill. kroner. Beløpet har akkumulert seg over tid.

Etter Riksrevisjonens oppfatning representerer denne praksisen en uheldig sammenblanding av ulike typer midler som forvaltes etter ulikt regelverk. Når det gjelder de statlige bevilgningene, innebærer overføring av ubrukte bevilgninger et brudd på bestemmelsene i bevilgningsreglementet.

##### *Oppfølging og kontroll*

Revisjonen har avdekket svakheter knyttet til oppfølgingen og kontrollen av tilskuddsmidlene. Det er lagt til grunn at frifondsordningene skal være lett til-

gjengelige for barn og unge, og at kontrollrutinene ikke skal være for rigide. Videre er det tatt hensyn til at det gjerne dreier seg om mindre beløp. Imidlertid bør det være en klar strategi for oppfølging og kontroll som innarbeides tydelig i alle ledd, med for eksempel stikkprøvekontroller og etterprøving av innrapportert informasjon.

Når det gjelder Frifond organisasjon, har revisjonen avdekket at tilskuddsforvalter i mange tilfeller baserer seg på oppgitte medlemstall, uten å verifisere tallene. Videre er det påvist flere tilfeller hvor det er utbetalt tilskudd i 2003, men hvor revisorattestert regnskap for 2002 ikke var tilgjengelig på utbetalingstidspunktet, og heller ikke ble ettersendt før to år senere.

Krav til rapportering fra tilskuddsmottakere på ordningen Frifond barn og unge er meget generelle. For større utbetalinger (kr 50 000 eller mer i løpet av et år) er det krav om revisorattestert regnskap. Revisjonen har påvist flere tilfeller hvor revisorattestert regnskap ikke ble innhentet.

LNUs oppfølging av tilskuddsmottakere, både under Frifond organisasjon og Frifond barn og unge, består av årlige besøk til utvalgte tilskuddsmottakere for å informere og gi veiledning. Revisjonen har påvist at LNU under disse besøkene ikke foretar kontroll av underliggende dokumenter, som utgjør grunnlaget for tilskuddsutbetalingene. De kontrollerer heller ikke bruken av midlene, for eksempel i form av stikkprøver. LNU baserer seg på det som er innrapportert fra tilskuddsmottaker, uten å kvalitetssikre eller etterkontrollere det som er innrapportert. Dette sikrer ikke en betryggende tilskuddsforvaltning.

Departementet svarer i brev av 21. juli 2004 at de ikke har noen merknader til Riksrevisjonens kontroll av tilskuddsordningen til barne- og ungdomsorganisasjonene. Departementet vil følge opp Riksrevisjonens bemerkninger i sin dialog med LNU.

## 2.2 Drifts- og stimuleringsstilskudd til barnehager – kapittel 856 post 60 og 61

Formålet med det ordinære driftstilskuddet er å bidra til driften av barnehager, skape grunnlag for nyetablering av barnehageplasser og legge til rette for lavere foreldrebetaling. Stimuleringsstilskudd til nye barnehageplasser er et viktig virkemiddel for å øke tempoet i barnehageutbyggingen og bidra til at den resterende delen av utbyggingen blir fullført. Til sammen ble det på disse to postene bevilget i underkant av 7,8 mrd. kroner for 2003.

BFD er fagansvarlig myndighet på barnehageområdet. Samtidig er Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) overordnet myndighet for fylkesmannsembetene, som blant annet utfører veiledning og kontrollfunksjoner mot lokalt nivå. Riksre-

visjonens kontroll har omfattet BFD, AAD og fylkesmannsembetene.

Følgende svakheter og mangler er identifisert i forbindelse med revisjonen:

### Tildelingsbrev

Fylkesmennene mottar styringssignaler på barnehagesektoren gjennom flere styringsdokumenter og fra to departementer. Når det gjelder tilskuddsbevilgningene, blir disse gitt i tildelingsbrevet fra AAD. Undersøkelsen har vist at overordnede mål fra budsjettokumentene i begrenset grad videreføres i tildelingsbrevet. Det er fokusert på oppgaver som skal utføres, men det er konkretisert få resultatkrav og/eller resultatindikatorer.

BFD sender tildelingsbrev på post 21 til fylkesmennene. Av brevet framgår det at bevilgningen skal gå til informasjons- og utviklingsarbeid og kvalitetssatsing på barnehagesektoren. Beskrivelsen av oppgaver er delvis overlappende med oppgavene som framgår av tildelingsbrevet fra AAD, og det framstår som om samordningen av styringssignaler mellom tildelingsbrevene fra AAD og BFD er mangelfull.

I embetsoppdraget, som er et verktøy for blant annet å formidle styringssignaler og rapporteringskrav, beskrives oppgaver og krav til rapportering på barnehagesektoren. Oppgavene beskrives kort og generelt. Kravene som stilles til rapportering, omfatter prognoser for tilleggsbevilgning, årsregnskap, antall saker behandlet etter barnehageloven, tilstandsrapport når det gjelder bevilgningen på post 21 og utbyggingsrapport. Også her er oppgavebeskrivelsen og krav til rapportering delvis overlappende med tildelingsbrevet fra AAD og BFD.

Riksrevisjonens undersøkelse har vist at fylkesmennene gjennom tildelingsbrev og embetsoppdraget ikke mottar klare etterprøvbare mål og konkrete oppfølgingskriterier når det gjelder forvaltningen av tilskudd på barnehagesektoren. Målene er delvis fraværende, og oppgavebeskrivelse og krav til rapportering er delvis overlappende.

Videre har Riksrevisjonens undersøkelse blant annet vist at det på barnehagesektoren er vanskelig å finne en tråd i styringssignalene fra hovedmålene i fagproposisjonen og videre ned i tildelingsbrev/embetsoppdrag. Det kan også synes som om samordningen mellom BFD og AAD ikke er skjedd i tilstrekkelig grad. Dette kan vanskeliggjøre en etterprøving av i hvilken grad målsettingen med tilskuddet blir oppnådd.

### Rapportering

Resultatet av kontrollen av årsrapportene fra fylkesmennene viser at det på barnehageområdet ikke er rapportert på flere av hovedmålene, og at omfang og kvalitet på innholdet i rapportene er svært varierende. For å kunne vurdere den totale årsrapporteringen

fra fylkesmennene på barnehageområdet, har Riksrevisjonen også vurdert kravene til rapportering på embetsoppdraget og tildelingsbrevet på post 21, og innrapportering av data i KOSTRA. Når det gjelder rapporteringen på embetsoppdraget og i KOSTRA, er dette innrapportering av talldata som årsregnskap og antall saker behandlet, samt opplysninger fra barnehagene som blant annet brukes til utarbeidelse av statistikker. Etter en totalvurdering av rapporteringen på området ser det ut til at det blir rapportert dobbelt på flere mål. På andre mål er det vanskelig å se at departementet får nok informasjon til å kunne uttale seg om i hvilken grad målsettingen på området er nådd.

#### *Fylkesmennenes kontroll og departementets kontrollansvar*

Riksrevisjonen har i 2003 også kontrollert fylkesmennenes forvaltning av driftstilskuddene til barnehager. Ni fylkesmannsembeter er kontrollert, og resultatet av denne kontrollen er sendt i brev til hver av de kontrollerte fylkesmennene. Resultatet av revisjonen påviste blant annet at ingen av fylkesmennene i kontrollutvalget hadde gjennomført stikkprøvekontroller i 2003 når det gjelder opplysninger gitt av barnehagene som grunnlag for beregning av tilskudd.

Ifølge barnehage\_loven § 10 skal kommunen føre det lokale tilsynet med barnehageeierne. Resultatet av revisjonen viser at kun en av seks kontrollerte fylkesmenn har rapportert om kommuner som har gjennomført tilsyn etter barnehage\_loven.

#### *Styringsmøter*

I møte med departementet ble det opplyst at det i 2003 ble gjennomført ett fagmøte mellom BFD og fylkesmannsembetene. Det ble ikke skrevet referat fra dette møtet. I lys av utfordringene på barnehageområdet og behovet for klargjøring av styringssignaler og rapporteringskrav, kan det stilles spørsmål ved om styringsdialogen har et tilstrekkelig omfang og innhold. Mangel på skriftlig referat kan skape usikkerhet rundt de beslutningene som fattes, og svekker grunnlaget for kontroll.

I svar fra BFD av 21. juli 2004 understreker departementet at det er AAD som har det administrative overordnede ansvaret for fylkesmannsembetene, blant annet med utvikling av styringssystemer og samordning i forhold til øvrige departementer. Det enkelte fagdepartementet har ansvar for fagområdene (blant annet barnehager) som er tillagt fylkesmannen gjennom budsjettproposisjonen, tildelingsbrevet eller andre styringsbrev (faglig instruksjonsmyndighet).

BFD opplyser at AADs stortingsproposisjon (når

det gjelder fylkesmannsambetet), tildelingsbrevet og embetsoppdraget lages i samarbeid mellom alle de oppdragsgivende departementene og direktoratene i Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU), som er et rådgivende organ for AAD. BFDs sektorvise tildelingsbrev knyttet til post 21 skal formulere prioriterte mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner for fylkesmennenes arbeid utenom de ordinære forvaltningsoppgavene. Ifølge BFD har departementet fra midten av 90-årene i stor grad benyttet rammebevilgningsprinsippet i tildelingen av midlene, med sikte på at embetene selv har kunnet planlegge arbeidet innenfor mål og rammer.

BFD opplyser at det i tillegg til dialogen rundt styringsdokumentene holdes en rekke møter mellom departementene og fylkesmannsembetene, hvor også styringssignalene om nødvendig kan konkretiseres og suppleres. Departementet har internt organisert arbeidet med fylkesmennene i en egen gruppe der representanter fra alle fagavdelingene sitter.

BFD mener at det er gitt en presentasjon av det overordnede målet for fylkesmannsambetenes virksomhet mot barnehageområdet i St. prp. nr. 1, og at dette er fulgt opp i tildelingsbrev og embetsoppdrag. Hovedmålet er gitt som en beskrivelse av fylkesmannsrollen, og departementet kan se at en rollebeskrivelse ikke er helt dekkende i forhold til de kravene som stilles i gjeldende økonomiregelverk. Tilsvarende kan ifølge departementet sies om formuleringen av mål og resultatkrav i embetsoppdraget.

BFD viser til at når det er nødvendig, blir embetsoppdraget supplert gjennom blant annet sektorvise brev knyttet til tildeling av midler, og gjennom oppdrag som blir gitt i egne samlinger med påfølgende brev til fylkesmennene når nødvendige behov tilsier dette. Departementet ser at dette i noen tilfeller kan føre til delvis overlapping med tildelingsbrevet og embetsoppdraget.

Fylkesmennene rapporterer om sin virksomhet blant annet gjennom årsrapportene. Departementet har erfart at rapporteringen på barnehageområdet er svært ulik fra fylkesmann til fylkesmann. Denne problemstillingen er tatt opp med AAD og formidlet til fylkesmannsambetene. Det arbeides videre med å forbedre rapporteringen. Departementet mener likevel de har et tilfredsstillende grunnlag for tilbakerapportering.

Departementet påpeker at fylkesmennenes rapportering gjennom årsrapportene og rapportering på 21-postbrevet ikke er de eneste kildene for informasjon om barnehagesektoren. Grunnlaget for departementets rapportering av resultater til Stortinget i budsjettproposisjonen baseres på den samlede informasjon som foreligger (årsrapporter, KOSTRA, egne undersøkelser mv.). Departementet anser dette som et forsvarlig grunnlag.

Departementet mener at man gjennom de samhandlingsmekanismene som er etablert, har en tilfredsstillende styringsdialog mot fylkesmannsambetet.

tene og en tett og god kommunikasjon om samordning og koordinering internt og i forhold til AAD.

BFD viser til at bevilgninger til barnehager har økt kraftig de siste årene, og at departementet fokuserer sterkt på nødvendigheten av gode kontrollrutiner. Når søknadene behandles, gjennomfører fylkesmannen en formalia- og rimelighetskontroll. Departementet har merket seg at ingen av fylkesmennene gjennom sine årsrapporter har rapportert om at det i 2003 er gjennomført stikkprøvekontroller med sikte på å verifisere opplysninger gitt av barnehager, til bruk for beregning og tildeling av statstilskudd. I 2003 inneholdt ikke rundskrivene noen bestemmelser om stikkprøver. Departementet har imidlertid gjennom rundskriv for flere av tilskuddsordningene på barnehageområdet for 2004 varslet at stikkprøver vil bli gjennomført. Fylkesmannsembetenes oppgaver i denne forbindelse vil bli formidlet via tildelingsbrevet og embetsoppdraget.

Barnehageloven § 10 regulerer kommunens og fylkesmannens tilsynsansvar for barnehagene i kommunen og fylket. Formålet er å sikre drift i samsvar med barnehagelovens bestemmelser. BFD uttaler at statstilskuddene til barnehager ikke er hjemlet i barnehageloven, og at tilsynsansvaret etter § 10 dermed ikke omfatter forhold knyttet til forvaltning av statstilskuddene. Departementet tar Riksrevisjonens merknader til dette punktet til etterretning.

I svar fra AAD av 13. august 2004 heter det at AAD de siste årene har gjennomgått både proposisjonstekst og tildelingsbrev, med sikte på å målrette framstillingen. For embetsoppdragene har AAD søkt å balansere behovet for enhetlig angivelse av oppdrag, resultatkrav og rapportering mot de enkelte departementenes individuelle behov. Når det gjelder rapportering, viser AAD til at årsrapportene inneholder en detaljert tilbakemelding på fjorårets virksomhet. Rapportene gir et omfattende og detaljert bilde av embetenes stilling. Hvert år holdes det ledersamtale med fylkesmannen i alle embetene, der blant annet årsrapporten legges til grunn. AAD mener at hovedmålene for fylkesmannsembetene er angitt i St.prp. nr. 1 og videreført i tildelingsbrev og embetsoppdrag. Man mener også at resultatkravene og resultatindikatorerne er tilstrekkelig angitt i embetsoppdraget.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonens kontroll har avdekket mangler ved BFDs tilskuddsforvaltning. Det reises spørsmål om tilskudd til frivillig barne- og ungdomsarbeid bør kunngjøres offentlig, slik at hele målgruppen nås, og bevilgede midler ikke blir stående ubrukt. Det er også viktig at det etableres en strategi for oppfølging og kontroll av disse midlene.

Tilskuddene på barnehageområdet omfatter betydelige beløp. Riksrevisjonen presiserer viktigheten av tilfredsstillende oppfølging og kontroll i alle ledd på dette området. Til tross for den styringsdialogen

som er etablert mellom BFD, AAD og fylkesmannsembetene, konstaterer Riksrevisjonen at innholdet i styringsdokumentene er preget av uklare og inkonsistente mål, lite koordinerte rapporteringskrav og stor variasjon i kvaliteten på rapporteringen fra de ulike fylkesmannsembetene. Rapporteringen synes å være dobbel på enkelte områder, mens rapporteringen på andre områder er mangelfull. Mange fylkesmannsembeter synes å mangle et effektivt opplegg for å kontrollere at innrapporterte data fra barnehagene er riktige. Dette øker risikoen for misligheter og feil i utbetalingene.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at kun et fåtall fylkesmenn rapporterer om at kommunene gjennomfører det tilsynet med barnehageeier som de etter barnehageloven er pålagt. Selv om statstilskuddene ikke er hjemlet i barnehageloven, har departementet et ansvar for at driften av barnehagene er forsvarlig, og at det er etablert et offentlig tilsyn som sikrer dette.

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

##### «1.1 Frivillig barne- og ungdomsarbeid – kapittel 857 post 75 Barne- og ungdomstiltak

*Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om ikke tilskudd til frivillig barne- og ungdomsarbeid bør kunngjøres offentlig. Etter Riksrevisjonens syn er det også viktig at det etableres en strategi for oppfølging og kontroll med disse midlene. Barne- og familiedepartementet (BFD) har merket seg Riksrevisjonens synspunkter og vil følge dette opp i det videre arbeidet med ordningen.*

##### 1.2 Drifts- og stimuleringsstilskudd til barnehager – kapittel 856 post 60 og 61

*Mht. drifts- og stimuleringsstilskudd til barnehager har Riksrevisjonen bemerkninger angående målformuleringer i styringsdokumentene, rapportering og tilsyn med barnehagene. BFD vil understreke at det arbeides kontinuerlig med å forbedre tilskuddsforvaltningen og styringsdialogen på barnehageområdet, og Riksrevisjonens bemerkninger vil bli brakt inn i dette arbeidet. Forholdene vil også bli tatt opp med Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og i Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU), jf. i denne forbindelse AADs omtale av arbeidet med elektronisk embetsoppdrag og rapportering.*

*Departementet har ikke ytterligere merknader til de forhold Riksrevisjonen tar opp, utover det som fremkommer av vårt tidligere brev til Riksrevisjonen og korrespondanse mellom AAD og Riksrevisjonen, og departementet tar derfor bemerkningene til etterretning.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vil følge opp de svakhetene som Riksrevisjonen har

påpekt når det gjelder forvaltningen av tilskuddet til frivillig barne- og ungdomsarbeid.

Når det gjelder barnehagetilskuddet, er det Riksrevisjonens oppfatning at det må skje en forbedring når det gjelder klargjøring av mål, koordinering av rapporteringskrav, kvalitetssikring av innrapporterte data og oppfølging av tilsynsaktivitetene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil bruke Riksrevisjonens bemerkninger i sitt arbeid med å forbedre tilskuddsforvaltningen og styringsdialogen på området, og at departementet også vil involvere Moderniseringsdepartementet og Departementenes fylkesmannsutvalg i arbeidet.

## 2 Forbrukerombudet – regnskapet for 2003

I antegnelsene til Statsregnskapet for 2002 ble regnskapet for Forbrukerombudet ikke godkjent på grunn av gjennomgående svakheter ved den interne kontrollen, sviktende registrering og oppfølging av tvangsgebyrer samt bruk av øremerkede midler til andre formål enn forutsatt, jf. Dokument nr. 1 (2003–2004) og Innst. S. nr. 143 (2003–2004). Av Barne- og familiedepartementets (BFDs) svar til antegnelsen, framgikk det at Forbrukerombudet har utarbeidet en plan med frister for å rette opp de påpekte forholdene. Forbrukerombudet har i løpet av 2003 nedlagt et betydelig arbeid med å forbedre rutinene for intern kontroll og styring. Revisjonen av 2003-regnskapet viser at det fortsatt gjenstår utfordringer.

En oppfølging av inntektsområdet viser at Forbrukerombudet ikke fullt ut har tatt i bruk rutiner som er fastsatt for oppfølging og kontroll av ileggelse av tvangsgebyr og forelegg. Rutinebeskrivelsen mangler en tydelig spesifisering av kontrollhandlinger, og krav til dokumentasjon av kontroll er ikke fulgt. Oversikten over forelegg som ble ført inn i kundereskontro i løpet av 2003, var ikke korrekt, og måtte korrigeres i 2004 etter initiativ fra virksomheten.

Regnskapet for 2003 viser at Forbrukerombudet har foretatt kjøp av varer og tjenester der det, etter Riksrevisjonens vurdering, er påvist brudd på regelverket om offentlige anskaffelser. Dette gjelder mangler knyttet blant annet til beregning av anskaffelsens samlede verdi, kunngjøring av konkurranse og innhenting av nødvendige attester og erklæringer som påkrevd i regelverket.

Gjennom revisjonen av 2003-regnskapet for Forbrukerombudet har det kommet fram en del uheldige forhold vedrørende reiseregninger. Dette gjelder blant annet manglende underbilag som dokumentasjon for utgiftene, oppsplitting av reiseregninger og forhåndsrefusjon av flybilletter. Svakheter som er avdekket, medfører at kontrollmulighetene reduseres, og at muligheter for feil og misligheter øker. Svakheter i forbindelse med rutiner for refusjon av reiseutgifter ble også omtalt i forbindelse med revi-

sjonen av regnskapet for 2002, hvor viktigheten av å få på plass gode rutiner på området ble presisert.

I brev av 20. juli 2004 slutter BFD seg til Riksrevisjonens vurdering av at det er grunn til å kritisere Forbrukerombudets håndtering av enkelte avtaler knyttet til anskaffelsesområdet. Departementet vil følge opp i forhold til Forbrukerombudet at framtidige avtaler i nødvendig grad tar hensyn til bestemmelsene i anskaffelsesregelverket.

Departementet er enig i Riksrevisjonens vurdering av at det er uheldig når interne rutiner for kontroll og ajourhold for oppfølging av tvangsgebyr og forelegg ikke blir fulgt opp i praksis. Departementet ga i brev av 29. september 2003 til Riksrevisjonen uttrykk for at det var behov for tett oppfølging og grunnlag for å skjerpe inn gjeldende regnskapsrutiner hos Forbrukerombudet. Departementet konkluderer med at dette behovet fortsatt synes å være til stede, og vil følge dette forholdet opp med Forbrukerombudet i framtiden.

Departementet bemerker at alle reiser som Forbrukerombudet blir belastet for, skal dokumenteres med underbilag for å sikre kontroll av virksomhetens utgifter. Forbrukerombudet er nå innforstått med at dette skal være regelen ved håndtering av fakturaer. Departementet ser imidlertid også her at det kan være nødvendig å foreta en oppfølging av virksomheten. Når det gjelder oppsplitting av reiseregninger, vil departementet ta saken opp med Forbrukerombudet med sikte på å bringe rutinene i samsvar med bestemmelsene i Statens personalhåndbok.

### Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen kunne ikke godkjenne Forbrukerombudets regnskap for 2002, blant annet fordi det var tvil om regnskapet ga et fullstendig og riktig bilde av gebyrinntektene. Riksrevisjonen har godkjent ombudets regnskap for 2003, selv om det gjenstår områder i regnskapet der kvaliteten ikke er tilfredsstillende. Riksrevisjonen understreket ved fjorårets revisjon betydningen av gode rutiner på gebyrområdet av hensyn til rettssikkerhet og forebygging av misligheter. Det er derfor kritikkverdige at Forbrukerombudet fortsatt ikke har klart å etablere tilfredsstillende rutiner for fastsetting og innkreving av gebyrer.

### Barne- og familiedepartementet har svart:

«BFD tar til etterretning at Riksrevisjonen har godkjent Forbrukerombudets regnskap for 2003. Departementet er tilfreds med at Forbrukerombudet har gått gjennom sine interne rutiner på en systematisk måte, med sikte på å forbedre rutinene for intern kontroll og økonomistyring.

Riksrevisjonen påpeker imidlertid at det fortsatt gjenstår områder i regnskapet der kvaliteten ikke er tilfredsstillende. BFD har spesielt merket seg at Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at Forbruker-

*ombudet ikke har etablert tilfredsstillende rutiner for fastsetting og innkreving av tvangsgebyrer.*

*Departementet finner grunn til å beklage at det gjenstår viktig arbeid før kvaliteten på Forbrukerombudets regnskap har nådd et tilfredsstillende nivå. Departementet vil derfor legge avgjørende vekt på å følge opp at Forbrukerombudet bringer de gjenstående forholdene i orden i løpet av inneværende regnskapsår.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen konstaterer at departementet slutter seg til de bemerkningene som har kommet fram vedrørende Forbrukerombudets regnskap for 2003. Riksrevisjonen vil understreke alvoret i at Forbrukerområdet to år på rad har fått antegnelser på grunn av svakheter ved regnskapet.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil ha en aktiv rolle i å følge opp at forholdene bringes i orden i løpet av inneværende regnskapsår.

### **Til orientering**

#### **3 Merutgifter og mindreinntekter**

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mind-

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Jens Gunvaldsen

# Finansdepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Antegnelser

#### 1 Målstyring og resultatrapportering

##### *Innledning*

Riksrevisjonen har ved revisjonen av regnskapene for 2003 gjennomført en kontroll av hvordan Finansdepartementet styrer underliggende virksomheter. Revisjonen var avgrenset til å kontrollere om departementet har fulgt bestemmelser om mål- og resultatstyring slik disse framgår av regelverket som gjaldt for budsjettåret 2003. Kontrollen var videre avgrenset til forholdet mellom departementet og de direkte underliggende virksomhetene Kredittilsynet, Statistisk sentralbyrå, Toll- og avgiftsdirektoratet, Statens innkrevingssentral og Skattedirektoratet. Innholdet i blant annet budsjettproposisjon, tildelingsbrev, virksomhetsplan og årsrapport ble vurdert.

Utgangspunktet for revisjonen var bevilgningsreglementet § 2 tredje ledd hvor det framgår at de resultatene som tilsiktes oppnådd, skal beskrives i budsjettforslaget, og § 13 fjerde ledd som sier at opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår skal gis i vedkommende budsjettproposisjon sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurderingen av budsjettforslaget for kommende år. I St.prp. nr. 52 (1984–85) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet, hvor de nevnte endringene i §§ 2 og 13 ble foreslått, uttalte Finansdepartementet blant annet at dersom endringene skal ha den ønskede effekten, er det nødvendig at departementene blir mer mål- og resultatorientert i styringen av underliggende virksomheter. De praktiske konsekvensene av disse kravene overfor forvaltningen ble fastsatt i økonomiregelverket som trådte i kraft 10. januar 1997 og gjaldt ut 2003.

Resultatbegrepets definisjon og innhold er blant annet beskrevet i forarbeidene til budsjettreformen av 1985 og i kommentarene til økonomireglementet av 1997. Til økonomireglementet § 3 uttales det blant annet at resultatbegrepet vil inneholde en kvantifisering av virksomhetens ytelser, belyst ved

plantall. Det omfatter også en vurdering av den nyttevirkingen – den effekten – disse ytelsene har for brukerne og for samfunnet. Det må inngå en vurdering av forholdet mellom ytelsene og ressursforbruket, og dette i forhold til formålet med ordningen. Dessuten kan det være nødvendig å belyse eventuelle endringer i ytelsenes kvalitetsnivå.

##### *St.prp. nr. 1 (2002–2003) Finansdepartementet*

Budsjettproposisjonen inneholder formål og overordnede mål for samtlige av de kontrollerte virksomhetene, og departementet legger føringer ved å peke på sentrale utfordringer og prioriteringer framover. Departementet synes ikke å ha presisert resultatmål knyttet til foreslått bevilgning for alle underliggende virksomheter. Rapporteringen i budsjettproposisjonen synes hovedsakelig å være oppgave- og aktivitetsorientert og gir begrenset informasjon for å vurdere måloppnåelse i forhold til den gitte bevilgningen. I én virksomhet er det imidlertid rapportert om oppnådde resultater ved bruk av fastsatte resultatindikatorer.

##### *Tildelingsbrev*

Finansdepartementet har utarbeidet tildelingsbrev til samtlige virksomheter hvor hovedmålene fra budsjettproposisjonen er utdypet i form av strategiske utfordringer og satsingsområder. Tildelingsbrevene mangler imidlertid konkrete resultatkrav og angivelse av hvilke resultatindikatorer som skal brukes for å måle og rapportere resultatoppnåelse. Ifølge gjeldende økonomiregelverk skal tildelingsbrevene i tillegg til å fordele bevilgede midler til underliggende virksomheter også inneholde presiseringer av overordnede mål, konkretisering av målene i form av hensiktsmessige resultatkrav, angivelse av hvilke indikatorer som skal brukes for å vurdere oppnådde resultater, og krav om hensiktsmessig rapportering av årlige resultater.

### *Virksomhetsplaner*

Kontrollen viste at det var varierende praksis ved utarbeidelsen av virksomhetsplaner. I henhold til gjeldende økonomiregelverk skal virksomhetsplanene i hovedsak konkretisere de resultatkravene som stilles i tildelingsbrevet, og skal utdype hvordan virksomheten skal realisere de resultatkravene som er stilt. Den gjennomgående mangelen på konkrete resultatkrav i tildelingsbrevene fra departementet medfører at virksomhetene vanskelig kan tilfredsstillere regelverkets krav på dette området.

### *Årsrapporter*

Fire av de fem kontrollerte virksomhetene har utarbeidet en årsrapport slik regelverket krever. Tre av rapportene har gjennomgående mangler i rapporteringen av resultater i forhold til krav fastsatt i tildelingsbrevene. Årsrapportene er i hovedsak oppgave- og aktivitetsorienterte, og det redegjøres i begrenset grad for resultatoppnåelse og til hvilke kostnader det har skjedd. Én virksomhet har imidlertid rapportert tilfredsstillende om resultatoppnåelse basert på fastsatte resultatindikatorer. Ifølge gjeldende økonomiregelverk skal alle virksomheter etter budsjettårets slutt avgi en årsrapport til overordnet departement. Den skal utarbeides i overensstemmelse med de kravene som er stilt i tildelingsbrevet, og det skal belyses hva aktiviteten har ført til av resultater, og til hvilke kostnader. Den gjennomgående mangelen på konkrete resultatkrav i tildelingsbrevene medfører at virksomhetene vanskelig kan tilfredsstillere regelverkets krav på dette området.

Forholdene ble tatt opp med Finansdepartementet i brev av 4. juni 2004. I brev av 28. juni 2004 til Riksrevisjonen uttaler departementet at det de senere årene har tilpasset styringen av underliggende virksomheter i retning av det som er gjeldende regelverk fra 1. januar 2004, og at enkelte av Riksrevisjonens registrerte avvik fra gammelt regelverk derfor er tilsiktet. Departementet legger blant annet vekt på at styringen av underliggende virksomheter skal tilpasses virksomhetens egenart og baseres på ramme- og resultatstyring. Departementet viser til Riksrevisjonens uttalelse om at budsjettproposisjonen framstår som oppgaveorientert og lite resultatorientert, og begrunner dette med at det etter departementets vurdering vil være liten forskjell mellom utførte oppgaver og oppnådde resultater. Det framgår videre at departementet har et løpende arbeid for å forbedre budsjettproposisjonen. For tre av de kontrollerte virksomhetene opplyser departementet at det ikke gir styringssignaler i tildelingsbrevet gjennom opplysning av resultatindikatorer og -krav, men på et mer aggregert nivå. I disse tildelingsbrevene formuleres en målstruktur med hovedmål og delmål, og denne målstrukturen danner grunnlag for virksomhetenes

resultatrapportering. Måloppnåelse belyses av en rekke resultatindikatorer og nøkkeltall, som etter departementets vurdering samlet gir solid styringsinformasjon for departementet. For den fjerde virksomheten har departementet blant annet funnet det vanskelig å angi hensiktsmessige, kvantitative resultatmål, men understreker at det fortsatt arbeides med å finne hensiktsmessige resultatkrav og indikatorer for å vurdere resultatoppnåelsen for virksomheten. For den siste av de kontrollerte virksomhetene uttaler departementet blant annet at rapportering av resultater for virksomheten i tillegg til resultatmål og resultatindikatorer, i større grad må basere seg på en beskrivelse av utførte oppgaver. Departementet uttaler avslutningsvis at det i tildelingsbrevene for 2004 har lagt økt vekt på måling av produktivitet i underliggende etater.

### **Riksrevisjonen bemerker:**

Revisjonen har vist at de fleste styringsdokumentene foreligger, og at Finansdepartementet har et system for styring av underliggende virksomheter. Bevilgningsreglementet og økonomiregelverkets krav til innhold i departementets styring er imidlertid ikke oppfylt i sin helhet. Det er svakheter innen alle de kontrollerte områdene, spesielt i forhold til formulering av resultatkrav, angivelse av resultatindikatorer, rapportering av resultater og vurdering av resultatoppnåelse. Mangler ved oppfyllelsen av disse kravene begrenser grunnlaget for virksomhetenes interne styring.

Riksrevisjonen vurderer resultatrapporteringen fra de fleste av de kontrollerte virksomhetene som oppgave- og aktivitetsorientert, og den gir begrenset informasjon om virksomhetenes resultatoppnåelse. Etter Riksrevisjonens vurdering er ikke en opplysning av utførte oppgaver og leverte produkter uten en vurdering av effekter, kvalitet og produktivitet en tilfredsstillende resultatrapportering ut fra gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen har merket seg at enkelte av avvikene fra gjeldende regelverk er tilsiktet fra departementets side. Riksrevisjonen viser i denne sammenheng til bevilgningsreglementet § 1 hvor det framgår at reglementet skal følges inntil videre hvis ikke Stortinget uttrykkelig vedtar noe annet. Mål- og resultatstyring har vært det bærende styringsprinsippet for statlige virksomheter siden budsjettreformen trådte i kraft 1. januar 1986. De praktiske konsekvensene av disse kravene overfor forvaltningen ble fastsatt i økonomiregelverket som trådte i kraft 10. januar 1997. I det nye reglementet for økonomistyring i staten, som trådte i kraft 1. januar 2004, videreføres prinsippet om at alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

### Finansdepartementet har svart:

- «Riksrevisjonen bemerker bl.a. at:
- Bevilgningsreglementets og økonomiregelverkets krav til innhold i departementets styring er ikke oppfylt i sin helhet. Det vises spesielt til svakheter i forhold til formulering av resultatkrav, angivelse av resultatindikatorer, rapportering av resultater og vurdering av resultatoppnåelse. Mangler ved oppfyllelse av disse kravene begrenser grunnlaget for virksomhetenes interne styring.
  - Resultatrapporteringen fra de fleste av de kontrollerte virksomhetene vurderes som oppgave- og aktivitetsorientert, og den gir begrenset informasjon om virksomhetenes resultatoppnåelse. En opplisting av utførte oppgaver og leverte produkter uten en vurdering av effekter, kvalitet og produktivitet er ikke en tilfredsstillende resultatrapportering ut fra gjeldende regelverk.
  - Bevilgningsreglementet skal følges inntil Stortinget uttrykkelig vedtar noe annet.

Finansdepartementet viser til sitt brev av 28. juni 2004. I det følgende utdypes departementets kommentarer til Riksrevisjonens antegnelse:

#### 1 Formålet med Riksrevisjonen kontroll/forholdet mellom Bevilgningsreglementet og økonomiregelverket

Riksrevisjonen har i brev av 4. juni 2004 gitt uttrykk for at formålet med kontrollen har vært å vurdere hvordan Finansdepartementet gjennomfører styringen av underliggende virksomheter. Riksrevisjonen uttaler at utgangspunktet for revisjonen er Bevilgningsreglementet §§ 2, tredje ledd og 13, fjerde ledd. Finansdepartementet registrerer at Riksrevisjonen i stor grad har basert sin vurdering også på annet regelverk, hovedsakelig økonomireglementet av 1996 med tilhørende funksjonelle krav.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i forbindelse med behandlingen av ny lov om Riksrevisjonen (jf. Ot. prp. nr. 54 (2003–2004), pkt 2.2.1) at «det er viktig å opprettholde et prinsipielt skille mellom målsettinger, regelverk og instruksjoner som kan utledes fra Stortingets vedtak og forutsetninger og de målsettinger eller instruksjoner som er fastsatt av forvaltningen selv». Finansdepartementet vil på den bakgrunn påpeke at det ikke nødvendigvis er relevant å analysere avvik fra økonomiregelverkets bestemmelser om mål- og resultatstyring for å revidere i hvilken grad regjeringen har oppfylt Stortingets pålegg om å beskrive tilsiktede resultater og rapporter om oppnådde resultater.

Finansdepartementet legger til grunn at Bevilgningsreglementets bestemmelser er utgangspunkt for Riksrevisjonens kontroll av tilsiktede og oppnådde resultater. Økonomiregelverket inneholder målsettinger og krav fastsatt av forvaltningen selv. For-

valtningens egne bestemmelser om økonomistyring i staten skal ligge innenfor de bestemmelser som er vedtatt i Bevilgningsreglementet. Samtidig vil forvaltningens eget økonomiregelverk omfatte flere forhold og gi detaljerte krav som går utover bestemmelsene i Bevilgningsreglementet.

Riksrevisjonen viser til at enkelte av avvikene fra gjeldende regelverk er tilsiktet fra departementets side. Departementet antar at det må bero på en misforståelse at tilsiktet avvik gjelder i forhold til Bevilgningsreglementet. Bevilgningsreglementets krav til resultatbeskrivelser i budsjettokumentene ligger fast.

Statlige virksomheter er i tillegg til økonomiregelverket underlagt andre lover og regler samt andre virkemidler som brukes i styringen. En helhetlig vurdering av etatsstyringen bør derfor etter Finansdepartementets syn, ikke ensidig konsentreres om analyse av avvik innenfor enkeltområder i forvaltningens eget regelverk for styringsdialogen.

Departementet fastsetter i samråd med underliggende virksomheter styringsdialogens form og innhold, blant annet ut fra den enkelte virksomhets egenart, og styringsdialogen baseres på en felles referanseramme. Det siste er en betydelig utfordring og innebærer krav til enighet mellom departementet og den enkelte etat om sentrale elementer i dialogen som mål og styringsparametre, ansvars- og oppgavefordeling, rolleforståelse, type dokumenter, type møter mv., noe som igjen skaper forutsigbarhet i styringsprosessen. Finansdepartementet mener at en slik modell for etatsstyring ikke begrenser grunnlaget for virksomhetenes internstyring. Ingen av departementets underliggende virksomheter har heller gitt uttrykk for det.

Ulike juridiske, økonomiske og organisatoriske rammer medfører at etatsstyringen må tilpasses den virksomheten som skal styres og den sektoren den skal fungere i. Dersom virksomheten for eksempel er regulert gjennom lov, vil lovens bestemmelser være retningsgivende for departementets styring av virksomheten. Både Kredittilsynet og Statistisk sentralbyrå er regulert av særlover. Viktige styringsrammer og -parametre for Kredittilsynet og Statistisk sentralbyrå er således fastsatt av Stortinget selv gjennom lovvedtak. Dette bør, etter departementets syn, få konsekvenser for bruken av andre styringsparametre. Departementet finner også grunn til å nevne at internasjonale standarder som «the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision» og «the IAIS Insurance Supervisory Principles» krever at det nasjonale finansilsynet er «operationally independent» i utøvelsen av sine oppgaver. Forholdet til slike internasjonale standarder vil også måtte tas hensyn til ved departementets styring av Kredittilsynet.

Statskonsult foretok i 2002 en evaluering av Finansdepartementets styring av underliggende virksomheter og konklusjonen var at departementet er

kommet langt i å utvikle gode modeller for etatsstyringen. Statskonsult pekte samtidig på områder som kunne forbedres. Finansdepartementet søker til enhver tid å utvikle departementets styringsdialog med underliggende virksomheter, bl.a. bør det legges økt vekt på måling av produktivitet i underliggende virksomheter. I tildelingsbrevene for 2004 har Finansdepartementet lagt økt vekt på dette aspektet av etatsstyringen.

## 2 Målkrav i budsjettokumentene

Krav til mål- og resultatbeskrivelser i budsjettokumentene er gitt i bevilgningsreglementet. Det ble i St.prp. nr. 52 (1984–85) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet, vist til at det vil variere fra område til område hvor langt det i praksis er mulig å gå i retning av å konkretisere planlagte resultater. Det framgår videre at utvikling av målesystemene må skje under hensyn til at virksomhetene ofte skal ivareta oppgaver med vanskelig kvantifiserbare kvaliteter som det kan være vanskelig å fange opp i målesystemene. Arbeidet vil nødvendigvis måtte foregå over en lengre periode, og en skrittvis framgangsmåte bør benyttes.

Riksrevisjonens undersøkelse tar i begrenset grad hensyn til virksomhetenes mangeartede karakter, og mulighetene for hensiktsmessige resultatbeskrivelser. Etter departementets oppfatning vil det i mange tilfeller være liten forskjell mellom utførte oppgaver og oppnådde resultater. Hvilke oppgaver som utføres vil, slik det også framgår av St.prp. nr. 52 (1984–85), være en viktig del av en hensiktsmessig resultatbeskrivelse. Finansdepartementet vil imidlertid som uttalt i ovennevnte brev av 28. juni 2004, fortsatt arbeide for å utvikle omtalen om resultatbeskrivelser i fagproposisjonen.

## 3 Krav til mål- og resultatstyring i statlig regelverk

Økonomiregelverket er nylig revidert med bred medvirkning fra alle departementene. Riksrevisjonen har også deltatt i prosessen som observatør og har gitt høringsuttalelse til det reviderte forslaget. Det reviderte regelverket trådte i kraft 1.1.2004.

### Revidert økonomiregelverks innretning

Bakgrunnen for justeringen av bestemmelsene om styringsdialogen og om resultatbegrepet er flere omfattende undersøkelser om forvaltningens erfaringer med det tidligere regelverket. Både Statskonsults rapport 1999:19 om erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen og Erfaringsprosjektet i Finansdepartementet avdekket at forvaltningen hadde tilpasset seg regelverket noe forskjellig, og at dette var begrunnet i ulike styringsbehov. Erfaringsprosjektet avdekket at det er stor variasjonsbredde i hvilke dokumenter som vies plass i styringsdialogen.

Det er også stor variasjon mht. organisering, intensitet og innhold i styringsdialogen mellom departement og virksomhet. Finansdepartementet som regelforvalter har arbeidet videre med disse problemstillingene i dialog med forvaltningen, og har bl.a. dokumentert gode eksempler på styringspraksis på Finansdepartementets hjemmeside.

Basert på erfaringene legger det reviderte regelverket til rette for mindre detaljregulering og større grad av tilpasning til virksomhetens egenart og til risiko og vesentlighet når det gjelder etatsstyringsdialogen.

Kravene til departementets styring av underliggende virksomheter har fått en mer generell utforming i det reviderte regelverket som gir større rom for tilpasninger i forhold til den enkelte virksomhets egenart. Det heter i pkt 1.3 i Bestemmelser om økonomistyring i staten at styring og oppfølging av underliggende virksomheter «skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet». I § 4 i Reglement for økonomistyring i staten kreves det at departementene skal «fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter».

Resultatbegrepet er også endret i det reviderte økonomiregelverket. Det uttrykkes bl.a. i bestemmelsene, pkt 1.5.1, at «rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn».

Finansdepartementet vil påpeke at Riksrevisjonens kontroll har lagt til grunn et økonomiregelverk som på kontrolltidspunktet var under revidering. Basert på egne og etatenes erfaringer og faglige vurderinger, har Finansdepartementet tilpasset sin styring av underliggende virksomheter i retning av det som f o m. 1. januar 2004 er gjeldende (revidert) økonomiregelverk. Registrerte avvik fra gammelt økonomiregelverk er derfor tilsiktet.

Et eksempel på tilsiktet avvik i forhold til tidligere økonomiregelverk er det bevisste valg av ansvarsfordeling mellom Finansdepartementet og skatteetaten, der departementet i tildelingsbrevet ikke gir sine styringssignaler gjennom opplisting av konkrete resultatindikatorer/-krav, men på et mer aggregert nivå. En felles referanseramme innebærer bl.a. en omforent forståelse av departementets styringssignaler som utvikles over tid gjennom syklusen: rapportering – tilbakemelding – styringssignaler, samt innsikt i virksomhetsinterne resultatkrav. En slik referanseramme gir også mulighet for mindre detaljeringsgrad i tildelingsbrevet. Dette oppleves som mest meningsfullt av begge partene i styringsdialogen, og er ikke til hinder for en bred resultatrapportering fra etaten.

Riksrevisjonen konstaterer avslutningsvis i sine bemerkninger at det nye økonomiregelverket viderefører prinsippet om at alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav. Hovedpoenget i denne for-

bindelse er imidlertid at departementenes styring av underliggende virksomheter er mindre regulert og detaljert i det nye regelverket.

#### Definisjon av resultatbegrepet/evalueringer

Det reviderte regelverket uttrykker at rapportering om resultater kan gjøres på alle leddene i resultatkjeden. Dette har sin bakgrunn i at mulighetene for å beskrive produkter, kvalitet og virkninger varierer betydelig på de forskjellige samfunnsområdene. I mange statlige virksomheter er det mest interessant å fokusere på aktiviteter og oppgaver i den årlige resultatrapporteringen, mens det vil kreve dypere analyse og evaluering for å si noe om kvalitet og effektivitet.

Finansdepartementet vil påpeke at Riksrevisjonens kontroll har lagt til grunn en definisjon av resultatbegrepet som ikke er i henhold til det nye regelverket. Begrepsforståelsen vil rimeligvis påvirke i hvilken grad en finner mangler knyttet til formulering av resultatkrav og rapportering av resultater. Riksrevisjonen anvender en tilnærmet idealdefinisjon med vekt på kvalitet og effekter, bl.a. basert på definisjoner i det gamle økonomiregelverket. Dette innebærer en meget krevende resultatdefinisjon, der for eksempel «utførte oppgaver og leverte produkter» ikke inngår. Finansdepartementet mener at informasjon om kvalitet og effekter er interessant resultatinformasjon, men som best skaffes til veie gjennom periodiske evalueringer framfor en løpende mål- og resultatrapportering.

Departementet vil samtidig understreke at det fortsatt arbeides med å finne hensiktsmessige resultatkrav og indikatorer for å måle resultatoppnåelse. Eksempelvis ble det i St.prp. nr. 1 (2003–2004) og i tildelingsbrevet for 2004 uttalt at Kredittilsynet skal følge de internasjonale standarder som er utviklet på de aktuelle områder.

Kredittilsynets årlige rapportering gir for øvrig etter departementets vurdering en god oversikt over ressursbruken i Kredittilsynet, og mulighet for departementet til å kontrollere at ressursbruken er i samsvar med departementets prioriteringer. Det kan i denne sammenheng også vises til at Kredittilsynet er i tildelingsbrevet for 2004 bedt om å undersøke hvordan tilsynsorganer i andre land, som for eksempel i Sverige og Danmark, forholder seg til spørsmål omkring måling og synliggjøring av effektivitet. Hittil har imidlertid departementet funnet det vanskelig å angi mer konkrete hensiktsmessige kvalitative resultatmål for Kredittilsynets arbeid. Kvantitative resultatmål, uavhengig av kvalitetsvurdering, har hittil vært vurdert som uegnet i forhold til de oppgaver Kredittilsynet er pålagt å utføre.

Samtidig som regelverket har redusert de generelle kravene til løpende rapportering, legger bestemmelsene mer vekt på evalueringer enn tidligere. Det heter i pkt 1.5.3 at «departementet skal sørge for

at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater». Evalueringer har i det nye regelverket fokus både på innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, samt effekter for brukere og samfunn. Finansdepartementet som regelforvalter arbeider for tiden med en veileder om bruk av evaluering i styringssammenheng. Det tas sikte på å utgi en veileder ved årsskiftet 2004/2005.

Det er viktig at de enkelte elementene i styringsopplegget i kapittel 1 i bestemmelsene ses i sammenheng slik at det gir en helhetlig ramme for styringen. Dette er klargjort i det reviderte regelverket, jf pkt 1.3.

#### 4 Avsluttende kommentar

Både Bevilgningsreglementet og det reviderte Reglement for økonomistyring i staten slår fast at mål- og resultatstyring fortsatt skal være et bærende prinsipp i økonomistyringen i staten. Bestemmelsene om økonomistyring i staten legger vekt på at styring og oppfølging av underliggende virksomheter skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. Innenfor departementenes områder er det stor variasjon i størrelse, kompleksitet og funksjon på de underliggende virksomhetene. Det medfører at styringsdialogen vil utvikles forskjellig, og de enkelte elementene i styringsdialogen kan betones ulikt overfor de forskjellige virksomhetene, innenfor den helhetlige rammen for styringsdialogen som trekkes opp i bestemmelsene. Departementet legger vekt på at resultatrapporteringen tilpasses etablerte referanserammer for virksomhetene og mulighetene for å beskrive aktiviteter, produkter, kvalitet og effekter på de ulike områdene. Dette er i tråd med økonomiregelverkets bestemmelser om at rapportering om resultater kan omfatte både innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter for brukere og samfunn. I samsvar med regelverket vil departementet når det anses nødvendig, ta i bruk evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Finansdepartementet vil som overordnet regelverksforvalter følge utviklingen på dette området og vurdere behov for eventuelle tiltak.

Finansdepartementet vil stå til disposisjon dersom Riksrevisjonen ønsker et møte om departementets styring av underliggende virksomheter.»

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Etter Riksrevisjonens vurdering er det mangler og svakheter ved Finansdepartementets beskrivelse av resultater som tilsiktes oppnådd, og opplysninger om oppnådde resultater, jf. bevilgningsreglementets bestemmelser.

Riksrevisjonen er enig med Finansdepartementet i at det er viktig at departementets styring og kontroll av underliggende virksomheter tilpasses virksomhetenes egenart. Etter Riksrevisjonens vurdering

er det viktig at styringsdokumentene utformes slik at målsettinger og resultatkrav kan tas ned i virksomhetens planer og nyttes i styringsdialogen med departementet. Riksrevisjonen vil også understreke betydningen av at rapporteringen tilbake til Stortinget synliggjør de resultatene som er oppnådd.

Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets arbeid med å forbedre fagproposisjonen og tildelingsbrevene for å gi bedre resultatbeskrivelser, grunnlag for å måle produktivitet og utvikling av styringsdialogen.

Riksrevisjonen vil for øvrig bemerke at som Stortingets kontrollorgan skal Riksrevisjonen i henhold til lov og instruks selv klargjøre det nærmere innholdet i og gjennomføringen av revisjonsoppgavene. Ved oppfølging av Stortingets vedtak og forutsetninger vil Riksrevisjonen normalt ta utgangspunkt i forvaltningens egen oppfølging av vedtakene, slik den er nedfelt i forvaltningens instruks og retningslinjer. Siden Reglementet for økonomistyring i staten er forvaltningens viktigste verktøy for blant annet å ivareta bevilgningsreglementets krav til økonomistyring, vil dette regelverket selvsagt være et sentralt revisjonskriterium for Riksrevisjonens kontroll.

## **2 Toll- og avgiftsetatens bruk av Autosys som grunnlag for avgiftsfastsettelse**

Toll- og avgiftsetaten bruker Vegdirektoratets data som registreres i informasjonssystemet for motorvogner og førerkort (Autosys) som grunnlag for å fastsette motorvognavgiftene i avgiftsfastsettelsesystemet (AFS). Dette omfatter årsavgift, engangsavgift, vektårsavgift og omregistreringsavgift som ifølge statsregnskapet for 2003 utgjorde ca. 20 mrd. kroner.

Svakheter og mangler ved virksomhetens regnskapsføring og interne kontroll har over lengre tid medført usikkerhet knyttet til regnskapets inntekts-side, jf. blant annet Dokument nr. 1 (2000–2001) om svakheter og mangler ved Toll- og avgiftsdirektoratets regnskap. Det framgår blant annet av saken at Finansdepartementet ser alvorlig på at systemer og rutiner som er forutsatt tilpasset økonomiregelverket, ikke fungerer som forventet, og departementet vil i oppfølgingen av Toll- og avgiftsdirektoratet ha økt fokus på at etablerte systemer og rutiner etterleveres. Videre framgår det at Finansdepartementet hørte i 2000 ba Samferdselsdepartementet om at veimyndighetene bidrar til å løse problemene med feil i avgiftsfastsettelsesgrunnlaget som skyldes uriktig informasjon i Autosys.

Revisjonen av toll- og avgiftsetatens regnskap for 2002 viste en rekke svakheter knyttet til overføring av data fra Autosys i Vegdirektoratet til AFS i tolletaten. Svakheterne øker risikoen for feil og mangler i regnskapet og gjelder manglende nøyak-

tighet og korrekthet i registrering av data og manglende fullstendighet og gyldighet ved overføring av data samt mangler ved revisjonsspor. Det var ikke gjennomført en overordnet risikovurdering av Autosys som inkluderte vurdering av sårbarhet i systemene og risiko knyttet til om data som overføres til AFS, er korrekte.

Forholdene ble tatt opp med Finansdepartementet i 2003. Departementet opplyste i denne sammenheng at det var inngått en bred samarbeidsavtale mellom Toll- og avgiftsdirektoratet og Vegdirektoratet for å håndtere spørsmål vedrørende Autosys som berører forvaltningen av motorvognavgiftene. Det framgår blant annet at Autosys opprinnelig ikke var tiltenkt oppgaven som et forsystem til toll- og avgiftsetatens regnskapssystem. Departementet opplyste videre at utviklingen av et Autosys 2 vil starte opp ved årsskiftet 2004–2005 og forventes å ta tre til fire år. Som en del av samarbeidsavtalen har Toll- og avgiftsdirektoratet og Vegdirektoratet i fellesskap utarbeidet en overordnet risikovurdering av Autosys. Riksrevisjonen fikk ved brev av 19. mai 2004 oversendt den overordnede risikovurderingen som omtaler i alt 24 risikoforhold.

I tilknytning til revisjonen av regnskapet for 2003 har Riksrevisjonen i brev av 7. juni 2004 til Finansdepartementet på nytt tatt opp forholdene vedrørende toll- og avgiftsetatens bruk av Autosys som grunnlag for avgiftsfastsettelse. Finansdepartementet uttaler i brev av 25. juni 2004 blant annet at det i den overordnede risikovurderingen er identifisert fire forhold som klassifiseres som «uakseptabel høy risiko», og fire som «grenser mot uakseptabel». De uakseptable forholdene er ifølge departementet mangler ved revisjonsspor, differanse i avgiftsgrunnlag i toll- og avgiftsetatens systemer og Autosys, manglende opplysninger på salgsmeldinger og mangelfull oppfølging av feilmeldinger ved innlesing av data fra Autosys. Forhold som «grenser mot det uakseptable» kan ifølge departementet i hovedsak bedres ved kompetansehevede tiltak og bedret etterlevelse av interne rutiner på trafikkstasjonene og i toll- og avgiftsetaten.

Finansdepartementet uttaler blant annet at det er viktig at Autosys som kildesystem for opplysninger for forvaltningen av motorvognavgiftene, har tilfredsstillende revisjonsspor. Departementet uttrykker imidlertid forståelse for at vegmyndighetene ønsker å prioritere arbeidet med å utvikle et nytt system framfor å foreta ressurskrevende tilpasninger i dagens Autosys. Det er ifølge departementet likevel nødvendig å vurdere mulighetene for å iverksette avbøtende tiltak fram til nytt system er etablert. Finansdepartementet vil ta dette opp med Samferdselsdepartementet for å få vurdert hva som er mulig å gjennomføre innenfor akseptable rammer, og om det er mulig å splitte opp arbeidet med ny løsning med sikte på en forsering av særlig presserende behov.

Ifølge Finansdepartementet er det videre iverksatt tiltak for å

- bedre opplæringen i og etterlevelsen av interne rutiner samt harmonisere rutinebeskrivelser og veiledninger på trafikkstasjonene og i toll- og avgiftsetaten
- redusere risikoen for mangelfulle salgsmeldinger
- følge opp feilmeldinger
- sikre at grunnlagsdata i avgiftsfastssettelsen er kontrollert mot andre registre

Departementet framhever videre behovet for at Toll- og avgiftsdirektoratet prioriterer og i løpet av 2004 gjennomfører

- manuelle kontroller for å sikre samsvar mellom data i Autosys og AFS
- kontroller av gyldighet av data i kilderegisteret

I tillegg opplyser departementet at det vil bli vurdert om etterskuddsvis betaling av krav knyttet til førstegangsregistrering og påregistrering av avregistrerte kjøretøy kan redusere risikoen for feil.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen har fra 1999 tatt opp svakheter ved bruken av Autosys som forsystem til regnskaps-systemet i tolletaten. Det er derfor lenge siden forholdene ble tatt opp første gang. Motorvognavgiftene utgjør betydelige beløp, og svakhetene kan medføre uriktig avgiftsberegning. Det er derfor kritikkverdig at departementet ikke har forsikret seg om at nødvendige tiltak for å sikre korrekt informasjon og avgiftsfastssettelse har vært iverksatt.

Riksrevisjonen har merket seg at Autosys vil bli erstattet av et nytt system i løpet av tre til fire år, og departementet opplyser at det skal vurdere muligheten for å iverksette tiltak for å redusere identifiserte risikofaktorer inntil nytt system er etablert.

#### **Finansdepartementet har svart:**

«I sine bemerkninger peker Riksrevisjonen på at den fra 1999 har tatt opp svakheter ved bruk av Autosys som forsystem til regnskapsystemet i toll- og avgiftsetaten. Videre bemerker Riksrevisjonen at det er kritikkverdig at departementet ikke har forsikret seg om at nødvendige tiltak for å sikre korrekt informasjon og avgiftsfastssettelse har vært iverksatt.

Finansdepartementet vil vise til at departementet har hatt betydelig oppmerksomhet rettet mot å bedre svakheter i toll- og avgiftsetatens regnskapsføring, blant annet forhold som Riksrevisjonen tok opp i Dokument nr. 1 (2000–2001). Etter departementets vurdering har toll- og avgiftsetaten gjennomført omfattende tiltak som har ført til en vesentlig bedre kvalitet på regnskapsføringen i toll- og avgiftsetaten de senere årene.

Når det gjelder bruk av Autosys som grunnlag for avgiftsfastssettelse, har det vært en dialog mellom toll- og avgiftsetaten og vegmyndighetene gjennom flere år. Problemene har vært knyttet dels til forhold som berører kvalitet på data som registreres i Autosys og dels til at Autosys er et gammelt system som ikke har tilfredsstillende funksjonalitet som forsystem for toll- og avgiftsetatens økonomisystem.

På bakgrunn av de forhold som Riksrevisjonen tok opp med Finansdepartementet i 2003, ble det høsten 2003 iverksatt arbeid med en risikoanalyse for å foreta en nærmere kartlegging av problemene som Riksrevisjonen hadde pekt på. Finansdepartementet tok også opp forholdene med Samferdselsdepartementet, og henstilte til Samferdselsdepartementet om å bistå slik at nødvendige tiltak for å bedre de påpekte forholdene ble iverksatt. Arbeidet med risikoanalysen ble sluttført våren 2004, og toll- og avgiftsetaten og vegmyndighetene har nå utformet en handlingsplan med målrettede tiltak.

Tiltakene retter seg både mot å sikre bedre kvalitet i opplysningene som registreres og tekniske tilpasninger. Som Finansdepartementet tok opp i brev av 25. juni 2004 til Riksrevisjonen er det imidlertid begrensede muligheter for tilpasninger i dagens Autosys. Fra vegmyndighetenes side anses det videre som lite formålstjenlig å foreta omfattende endringer i dagens system, fremfor å benytte ressurser i utforming av nytt Autosys. Finansdepartementet har tatt denne vurderingen til etterretning.

Finansdepartementet har hatt en dialog med Samferdselsdepartementet for å avklare mulighetene for å iverksette enkelte avbøtende tiltak innen nytt system innføres. Samferdselsdepartementet har i brev av 7. september 2004 vist til at det er iverksatt omfattende tiltak for å bedre kvaliteten på opplysninger som registreres i Autosys. Det er for eksempel foretatt forskriftsendringer for å definere tydeligere krav til opplysninger som skal framkomme av salgsmeldinger, og det har vært foretatt informasjons- og opplæringstiltak på den enkelte trafikkstasjon om krav til data som skal registreres. Det vil også foretas tekniske tilpasninger i Autosys for å sikre at obligatoriske opplysninger om personer og organisasjoner blir registrert. Finansdepartementet legger til grunn at disse tiltakene vil medføre at risiko for feil som følge av manglende eller feil opplysninger ved registrering i Autosys vil reduseres betraktelig.

Samferdselsdepartementet viser videre til at forhold som er tatt opp knyttet til bruken av Autosys som et forsystem til toll- og avgiftsetatens regnskapsystem, vil bli vurdert forsert i arbeidet med nytt system. Det er lagt opp til at forprosjekt for nytt Autosys vil starte opp høsten 2004 og fullføres i løpet av våren 2005. For å følge opp framdriften i arbeidet med utvikling av nytt system, vil Finansdepartementet ha en dialog med Samferdselsdepartementet.»

### Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen viser til at svakheter ved bruk av Autosys som forsystem til regnskapssystemet i toll- og avgiftsetaten ble tatt opp med Finansdepartementet i antegnelsen til statsregnskapet for regnskapsåret 1999 og i tilknytning til revisjonen av regnskapet for 2002. I antegnelsen framgår det blant annet at departementet ser alvorlig på at systemer og rutiner som er forutsatt tilpasset økonomiregelverket, ikke fungerer som forventet, og vil ha økt fokus på å etablerte systemer og rutiner etterlevs i oppfølgingen av Toll- og avgiftsdirektoratet.

Riksrevisjonen konstaterer at de begrensede mu-

lighetene for tilpasninger i dagens system medfører at Autosys fremdeles er beheftet med klare svakheter, selv etter at avbøtende tiltak er iverksatt. Det anses for kritikkverdig at motorvognavgiftene fortsatt i flere år må fastsettes med grunnlag i et system som ikke er tilfredsstillende.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at det er iverksatt omfattende tiltak for å bedre kvaliteten på opplysningene som registreres i dagens Autosys. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp utviklingen av et nytt system og ytterligere risikoreduserende tiltak i dagens system.

## Til orientering

### 3 Skattedirektoratets forvaltningssystem for merverdiavgift – MVA3

I Dokument nr. 1 (2002–2003) tok Riksrevisjonen opp forhold i tilknytning til utviklingen av nytt system for behandling av merverdiavgift (MVA-system). Det går blant annet fram av saken at systemet etter departementets mening tilfredstilte grunnleggende krav til en forsvarlig og betryggende merverdiavgiftsbehandling da det ble innført.

Riksrevisjonen har revidert utvalgte områder av MVA-systemet, og kontrollen har bl.a. vist

- at det ikke foreligger en oversiktlig og fullstendig beskrivelse av revisjonssporet
- manglende oversikt over rapporter og mangelfulle muligheter for rapportuttak til internkontrollformål
- manglende evalueringer av MVA-prosjektet

Forholdene er tatt opp i brev av 17. juni til Finansdepartementet. I departements svar av 7. juli 2004 henvises det til Skattedirektoratets brev av 30. januar 2004 til departementet. Direktoratet har i brevet konkludert med at MVA3-systemet oppfyller de kravene som stilles til statlig regnskapsføring og økonomiforvaltning. Departementet mener direktoratet har dokumentert at utkviklingen av MVA3-systemet mot kravene i økonomiregelverket er gjennomført på en forsvarlig måte, men har merket seg at direktoratet vil styrke områdene der Riksrevisjonen mener det er svakheter. Direktoratet vil i løpet av høsten 2004 igangsette et arbeid for å utarbeide en utfyllende beskrivelse av revisjonssporet, og opplyser at utviklingen av rapportmuligheter fortsatt vil være en prioritert oppgave. En samlet oversikt over tilgjengelige rapporter med opplysninger om bruken av rapportene vil bli utarbeidet innen 1. august 2004.

Det går videre fram av departementets svar at direktoratets utarbeidelse av en prosessevaluering av MVA3-systemet er forsinket, men er under sluttbehandling i direktoratet. Departementet vil oversende evalueringsrapporten til Riksrevisjonen så snart den foreligger. En effektevaluering av MVA3-systemet vil dessuten bli påbegynt i 2. halvår 2004.

Riksrevisjonen er tilfreds med at Skattedirektoratet i løpet av høsten 2004 vil iverksette flere tiltak som vil styrke de områdene hvor det er svakheter. De omtalte evalueringene av MVA3-systemet vil også gi et godt grunnlag for å vurdere behov for justeringer i prosesser og systemer som sikrer en effektiv kontroll og revisjon.

### 4 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi – vurdering og håndtering av risiko i Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet

Riksrevisjonen har revidert utvalgte områder knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet. Riksrevisjonen har tatt opp enkelte forhold ved disse virksomhetenes risiko- og sårbarhetsanalyser og katastrofe- og beredskapsplaner i brev av 26. mai 2004 til Finansdepartementet.

Det framgår av departementets brev av 18. juni 2004 til Riksrevisjonen, at Skattedirektoratet arbeider systematisk med å videreutvikle etatens kvalitetssikringssystem. Departementet anser det som viktig å videreutvikle etatens kvalitetssikringssystem i forhold til eksisterende plan fra november 1999 og også generelt oppdatere IKT-strategien. For øvrig er departementet enig i at det er hensiktsmessig å få en helhetlig risikovurdering dokumentert.

Finansdepartementet opplyser videre at det fore-

ligger en grundig oversikt over systemer og beredskapstiltak som ble innført og iverksatt av Skattedirektoratet i forbindelse med overgangen til år 2000. Departementet viser dessuten til et prosjekt som utarbeider en detaljert katastrofe- og beredskapsplan for sentrale systemer i Skattedirektoratet. Det er ifølge departementet behov for at Toll- og avgiftsdirektoratet utbedrer rammeverket for systematisk vurdering av risiko ved IKT-systemene og for risikohåndtering ved gjennomføring av IKT-prosjekter knyttet opp mot virksomhetens IKT-strategier og budsjettoppfølging. Ifølge departementet har Toll- og avgiftsdirektoratet satt i gang et arbeid med en mer systematisk risikovurdering, og tar sikte på å få på

plass en helhetlig katastrofe- og beredskapsplan innen utgangen av 2004.

Riksrevisjonen er tilfreds med at virksomhetene har iverksatt flere tiltak for å oppnå forbedringer, og det legges til grunn at departementet vil følge opp det videre arbeidet for å sikre tilfredsstillende sikkerhetsnivå i virksomhetene.

### **5 Merutgifter og mindreinntekter**

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Thor Kr. Svendsen



# **Fiskeridepartementet**

## **Statsregnskapet 2003**

### **Til orientering**

#### **1 Merutgifter og mindreinntekter**

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mind-

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Per Anders Engeseth



# Forsvarsdepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Antegnelser

#### 1 Forsvarets regnskap for 2003

Ved revisjonen av regnskapet for 2002 for Forsvarets militære organisasjon (FMO), ble det avdekket vesentlige mangler innen områdene lønn, anskaffelser, kjøp av konsulenttjenester og lager. Tilsvarende anmerkninger ble også tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet for 2000 og 2001, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002) og (2002–2003).

Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2003–2004) understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen i innstillingen det uheldige i at Riksrevisjonens påpekninger fra tidligere år ikke var fulgt tilstrekkelig opp, jf. Innst. S. nr. 143 (2003–2004).

#### *Forsvarets økonomisystem*

Forsvaret hadde i flere år arbeidet med valg av et nytt økonomisystem før det ble valgt et system med full integrasjon mellom lønn og regnskap. Forsvaret forventer en betydelig gevinst som følge av innføringen av et nytt felles system for lønns- og regnskapsfunksjonen som ble innført fra 1. november 2003.

Riksrevisjonens kontroller og observasjoner har avdekket en del generelle svakheter og manglende interne kontrolltiltak ved implementeringen av nytt system. Det kan stilles spørsmål ved om kravet til kompetanse om bruken av nytt system og ny regnskapsorganisasjon med nye rutiner var tilstrekkelig utredet før implementeringen. Ved avslutningen av 2003 ble det blant annet registrert mangler eller sviktende rutiner på følgende områder:

- uklare rutiner ved nedleggelse av kasser
- nedbemanning synes foretatt i en for tidlig fase
- mangelfull opplæring
- brukerterskelen i det nye økonomisystemet synes å være undervurdert
- perioden fra innføring av nytt system til avleggelse av årsregnskapet ble for kort
- konsekvensene ved implementering av ny konto-plan i forhold til gammel var ikke tilstrekkelig utredet

- testingen av systemene synes ikke å ha vært tilstrekkelig
- undervurdering av stamdatas kvalitet og kvaliteten på datavasking/kvalitetssikring av dataene
- mangel på en del logiske kontroller i systemet i oppstartfasen
- koordineringen mellom Forsvarets lønnsadministrasjon og Forsvarets regnskapsadministrasjon synes ikke å ha vært god nok

#### *Generelt om regnskapet*

Forsvarets militære organisasjon har satset betydelige ressurser på å få avlagt et regnskap som skulle tilfredsstillende økonomireglementet for staten. Imidlertid er det betydelige mangler knyttet til sporbarhet i det konsoliderte regnskapet. Eksempelvis kan det nevnes at det ikke finnes dokumentasjon for ompostering av to bilag på henholdsvis 120 mill. kroner og 57 mill. kroner.

Regnskapsførende enheter (underregnskaper) som i første omgang ikke omfattes av nytt økonomisystem, har per 31. desember 2003 postert alle sine balanseposter i regnskapet. Dette fører blant annet til at regnskapet ikke viser et riktig bilde av Forsvarets tilgodehavende og gjeld.

Videre er det betydelige saldoer på Forsvarets balansekontanter inkludert åpne poster i mellomregnskapet. Posten «Forskudd» viser eksempelvis en saldo på 691 mill. kroner i 2003, tilsvarende saldo i 2002 var 159 mill. kroner. På grunn av manglende balansespesifikasjoner er det ikke mulig for revisjonen å uttale seg om hvor mange av de åpne postene som burde ha vært inntekts- eller utgiftsført i bevilgningsregnskapet for 2003, jf. bevilgningsreglementet § 14.

Riksrevisjonens kontroller viser at det er foretatt en rekke avskrivninger både i lønnsystemet og i regnskapet. Forsvaret har ikke kunnet legge fram dokumentasjon eller oversikt over de avskrivningene som er foretatt av avdelingene. Årsaken oppgis å være manglende kontoer i kontoplanen til å identifi-

sere avskrivninger, og at avdelingene ikke har forholdt seg til gjeldende retningslinjer.

Problemer i forbindelse med omorganiseringen av kasse- og regnskapsfunksjonen i Forsvaret med nye rutiner, har ført til at fakturaer ikke er betalt til rett tid. Det er registrert over 600 inkassosaker, over 2000 inkassovarsler og mellom 7500 og 10 000 purringer som per ultimo mars 2004 ikke var behandlet. Årsakene til problemene skyldes, etter det Riksrevisjonen er kjent med, systemfeil og manglende opplæring.

### Lønn

Etter at nytt lønssystem ble tatt i bruk fra 1. november 2003, er det foretatt svært få kontroller med om riktig lønn er utbetalt i november og desember. Det er foretatt sporadiske kontroller av store beløp og negativ lønn, det vil si beløp som Forsvaret har til gode som følge av feilutbetalinger, systemfeil med mer, men kontrollistene er ikke signert og arkivert. Forsvarets lønnsadministrasjon kan ikke bekrefte at det for periodene november og desember er utbetalt korrekt lønn til alle ansatte i Forsvaret. Kontrollen skal dokumenteres ved attestasjon og anvisning av utbetalingsgrunnlaget, og det skal etableres rutiner for hvordan kontrollen skal gjennomføres i samsvar med kravene til økonomiforvaltningen i staten.

Ved konvertering av faste data fra kilde-systemene og inn i nytt lønssystem oppsto en rekke feil. Årsaken var at dataene i kilde-systemene ikke var oppdatert på konverteringstidspunktet. Et betydelig antall feil ble avdekket etter at konverteringen var foretatt. Personinformasjonen med blant annet plassering i riktig stilling var ikke oppdatert. Det er per 31. desember 2003 ikke gjennomført kontroll med om de faste registrerte dataene i lønssystemet er korrekte.

Rollen «personalmedarbeider» har et betydelig antall tilganger i lønssystemet. Det er mulig for «personalmedarbeider» å endre alle opplysninger om alle lønsmottakerne, eksempelvis endre lønns-trinn, rapportere ekstra tillegg osv. Riksrevisjonen etterlyser rutiner hvor logg over alle endringer av faste data kan bli listet av systemet, slik at kontroll kan foretas.

I november og desember ble det utbetalt et stort antall lønns- og reiseforskudd, henholdsvis 12,2 mill. kroner og 3,2 mill. kroner. Det er ikke mulig å kontrollere om forskuddene er trukket inn, fordi trekkartene som skulle benyttes ved oppgjør, ikke er blitt ført mot balansekontoene.

Rettmessige krav om refusjoner er ikke blitt sendt til trygdekontorene i tide, og kravene har blitt foreldet. Det har ikke vært opprettet egen konto for registrering av refusjoner i regnskapet. Innbetalinger har blitt postert på konto for uidentifiserte innbetalinger som ved årets slutt viser en saldo på ca. 33 mill. kroner. Beløpet gjelder refusjoner fra forskjel-

lige trygdekontorer og er ikke godskrevet de aktuelle avdelingene.

For å sikre at det ikke oppstår avvik mellom lønssystem, reskontro og hovedbok, skal det jevnlig foretas avstemming mellom lønssystem, reskontro og hovedbok. Det kan per 31. desember 2003 ikke bekreftes at hovedbok og data fra lønssystemet er avstemt.

### Inntekter

Revisjonen av inntekter i 2003 viser at det ikke er mulig å bekrefte at alle inntektene er blitt postert i regnskapet. Det er heller ikke tilfredsstillende sporbarhet mellom hjelpesystemene og regnskaps-systemene. Ved utgående faktura er det for eksempel mangelfull sporbarhet mellom det fakturagrunnlaget som Forsvarets regnskapsadministrasjon mottar fra avdelingene, og den fakturaen regnskapsadministrasjonen sender ut. Det skal være en toveis sporbarhet mellom fakturagrunnlag registrert i lokalt hjelpesystem og faktura produsert i nytt økonomisystem. Manglende sporbarhet gjør det vanskelig for avdelingene å koble innbetalinger mot opprinnelig fakturagrunnlag. Det er opplyst at kravet til sporbarhet ikke vil bli ivaretatt før ved neste prosjektleveranse til økonomisystemet.

### Horisontal samhandel (internfakturering)

Revisjonen har avdekket at regnskapsføringen av horisontal samhandel mellom forsvarsets enheter praktiseres svært ulikt i forsvarsgrenene. Dette påvirker regnskapet. Transaksjoner for horisontal samhandel føres i ulike systemer, noe som har ført til manglende sporbarhet. Retningslinjer som har vært utgitt av Forsvaret, har også vært i strid med bevilgningsreglementets kontantprinsipp.

### Anskaffelser

Et flertall av driftsanskaffelsene lyses ikke ut på anbud. Det forekommer utstrakt bruk av direkte kjøp som er begrunnet med eneleverandørsituasjon eller hastesak uten tilfredsstillende dokumentasjon. Lokale leverandører benyttes framfor rammeavtaler som Forsvaret har inngått. Ved enkelte enheter i FMO er registreringsprotokollene fremdeles mangelfulle, slik at det ikke kan kontrolleres om gjeldende regelverk er etterlevd. Regelverkets krav om skatteattester og HMS-egenerklæringer er heller ikke tilfredsstillende oppfylt.

Forsvaret kan ikke legge fram samlet oversikt over gjennomførte anskaffelser i 2003 med fordeling mellom de ulike anskaffelsesprosedyrene. Det er dessuten store variasjoner i kvaliteten på merkantile rutiner ved de ulike enhetene. Iverksetting av nye retningslinjer har blitt utsatt i flere år i påvente av nytt anskaffelsesregelverk for Forsvaret.

Det har ikke vært mulig for Riksrevisjonen å

gjennomføre en tilfredsstillende revisjon av investeringsanskaffelsene. Årsaken er feil og mangler i daggrunnet i Forsvarets investeringsdatabase. Forsvaret har heller ikke avstemt tallene i investeringsdatabasen mot regnskapet i 2003.

I henhold til økonomireglementet er det forutsatt at prosjektenes totalkostnader skal komme fram av regnskapet. Dette inkluderer gjennomføringskostnadene. Av regnskapet for FMO kommer det ikke fram opplysninger om totalkostnader per prosjekt, med to unntak.

I St.prp. nr. 1 (2002–2003) opplyses det at investeringsprosjektene vil bli videreført i den grad de bidrar positivt til den vedtatte strukturen. Ved bevilgningen i 2003 fikk Forsvaret redusert investeringsrammen noe, og i tillegg reduserte Stortinget investeringene med ca. 1 mrd. kroner i løpet av året. Etter det Riksrevisjonen er kjent med er det ikke terminert noen prosjekter i 2003 ut fra endrede forutsetninger. Forsvaret har i 2003 kun foretatt en tilpasning av eksisterende ramme til årets budsjett, med andre ord er prosjekter kun frosset i tid.

I henhold til St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 er det en målsetting å redusere driftskostnadene og øke investeringene. Stikkprøver viser at anskaffelser av driftsmessig karakter belastes bevilgningene for investeringer, post 45.

Det ble i St.prp. nr. 1 (1999–2000) foreslått å bevilge 50 mill. kroner til investeringer for grenseovervåking som følge av den ratifiserte Schengenavtalen, noe Stortinget sluttet seg til. Av St.prp. nr. 1 (2002–2003) går det fram at anskaffelsen av radarer er gjennomført og levert. Revisjonen av 2003 viste at anskaffet observasjonsutrustning fremdeles ikke var satt i drift grunnet tekniske problemer, og overvåkningsbehovet ble løst med det materiellet som var i drift i 1999.

### *Lager*

Revisjonen av lagerområdet i 2003 har avdekket at det ikke har skjedd vesentlige endringer vedrørende oppfølgingen av Egenkontrolldirektivets intensjoner. Egenkontrollplaner og dokumentasjon av eventuelle tellinger manglet, eller de viste ikke omfanget av tellingene. Visitasjonsprotokollen som skal fungere som sjefens styringsverktøy, var i mange tilfeller ikke opprettet eller ført etter intensjonene. Forholdene rundt direktivet er tatt opp med Forsvaret en rekke ganger de senere årene. Forsvarsdepartementet opplyste blant annet som svar på antegnelse i 2002, at Forsvarets logistikkorganisasjon ville få i oppdrag å gjennomgå de sidene av materiellforvaltningen som ble funnet mindre tilfredsstillende.

Revisjon av materiellbeholdningene ved Forsvarets hurtig reaksjonsstyrke og dens underavdelinger, enhetene i Irak og Afghanistan, var ikke gjennomførbar da materiellister ikke var mulig å frambringe.

Riksrevisjonen har heller ikke kunnet gjennomføre en tilfredsstillende revisjon av materiellavhending grunnet manglende sporbarhet mellom penge- og materiellregnskapet.

Ovennevnte forhold er tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 5. mai 2004, 27. mai 2004 og 16. juni 2004. Forsvarsdepartementet har ved brev av 11. juni 2004, 25. juni 2004 og 8. juli 2004 blant annet svart:

### *Forsvarets økonomisystem*

Departementet bekrefter at det ved innføringen av nytt økonomisystem i FMO og tilhørende organisatoriske endringer fra 1. november 2003 oppsto flere feil som førte til mangler i regnskapet for 2003. Departementet er ikke tilfreds med denne situasjonen og vil følge opp Riksrevisjonens merknader og påpekninger. Forsvaret vil og skal iverksette tiltak for å utbedre de feil og mangler som er anvist. For å møte utfordringene som ble skapt av systemskiftet, opplyses det at forsvarssjefen har gitt ut en egen ordre til avdelingene i FMO med oppdrag om konkrete tiltak med klare tidsfrister.

### *Generelt om regnskapet*

Forsvarsdepartementet bekrefter de problemene Riksrevisjonen har påpekt ved regnskaps- og årsavslutningen for 2003. Dette omfatter manglende sporbarhet og avstemming av underliggende regnskap, mangelfull dokumentasjon av posteringer som er foretatt direkte i det avlagte regnskapet, inn- og utbetalinger som ikke er belastet bevilgningsregnskapet, og manglende dokumentasjon av avskrivninger.

Problemene ved betaling av fakturaer skyldes at Forsvaret i forbindelse med planleggingen for omleggingen av regnskapssystemet, har undervurdert utfordringene ved omleggingen. Avdelingene lokalt og Forsvarets regnskapsorganisasjon sentralt var ikke godt nok forberedt på rutine for samvirke. For å redusere antallet ubetalte fakturaer som er forfalt til betaling, og for å sikre en bedre praksis, har Forsvaret iverksatt en rekke tiltak.

### *Lønn*

Departementet oppgir at manglende metode og rutiner for å avdekke feilberegnet eller feilbehandlet lønn skyldes uklare ansvarsforhold, manglende forståelse av roller og systemtekniske svakheter. Det oppgis at de systemtekniske svakhetene nå er utbedret, og at det er iverksatt tiltak for å utarbeide og dokumentere rutinene for intern kontroll i Forsvarets lønnsadministrasjon.

Ved kildesystemene med påfølgende overføring av dataene til økonomisystemet, oppsto det problemer da datakvaliteten på leveringstidspunktet var for

dårlig. Forsvaret arbeider kontinuerlig med å bedre kvaliteten på dataene som legges inn.

Departementet opplyser at økonomisystemet har en rapport som gjør det mulig å ta ut en oversikt over endringer som er foretatt i de ulike informasjonstypene.

#### *Inntekter*

Forsvarsdepartementet opplyser at fakturagrunnlaget til transaksjonene dannes utenfor økonomisystemet, og det skaper problemer for sporbarheten. Systemunderstøttelse for dette vil bli løst ved neste prosjektleveranse. For å ivareta kravet til sporbarhet er det iverksatt en midlertidig løsning med manuelle rutiner på lokalt nivå.

#### *Horisontal samhandel (internfakturering)*

Departementet bekrefter de utfordringene og manglene Riksrevisjonen beskriver, og vil understreke viktigheten av at Forsvaret så snart som mulig får på plass nødvendige løsninger. Som følge av problemene har forsvarssjefen iverksatt nye faktureringsrutiner for horisontal samhandel i FMO. Det skal videre utvikles og realiseres en datavareløsning for fakturering av horisontale transaksjoner i god tid før avslutningen av regnskapsåret 2004.

Departementet mener at den midlertidige ordningen forsvarssjefen iverksatte medio mai 2004, er akseptabel i påvente av neste prosjektleveranse til økonomisystemet.

#### *Anskaffelser*

Både i regelverk, i rutinene og i malene er det lagt inn krav om at anskaffelsesregelverket skal følges. Det bemerkes videre at Forsvarets logistikkorganisasjon i løpet av ett budsjettår inngår et stort antall kontrakter, og det er således ikke til å unngå at noen brudd på regelverket oppstår. Departementet ser imidlertid alvorlig i situasjonen ved at dette er forhold Riksrevisjonen har påpekt i flere år, og vil overfor den militære organisasjonen, og forsyningsorganisasjonen spesielt, presisere viktigheten av et klart regelverk, en enhetlig systemstøtte og kontroll med gjennomføringen.

Departementet innrømmer at forswarets investeringsdatabase ikke er avstemt i 2003. Årsaken er at forswarets logistikkorganisasjon ikke har fått tilgang til et detaljert, bekreftet, offisielt regnskap. Logistikkorganisasjonen har opplyst at de kan gjennomføre denne avstemmingen kort tid etter at de har fått tilgang til det offisielle regnskapet. Arbeidet med å få oppdatert investeringsdatabasen vil bli gitt høy prioritet.

Departementet viser til de regnskapsmessige utfordringene ved innføring av nytt regnskapssystem, blant annet overføring av data fra randsystemer. For tiden har Forsvarets logistikkorganisasjon ikke et enhetlig produksjonssystem som fanger opp og for-

deler gjennomføringskostnadene på de enkelte prosjektene. Det arbeides med løsninger som vil gi rapporter med nødvendig regnskapsmessig informasjon om det enkelte prosjekt.

I forbindelse med de årlige budsjettbehandlingene og Stortingets behandling av budsjettene utarbeides det «fryslister». Dette er lister som tilpasser materiellporteføljen i de årlige budsjettene, og i mindre grad terminering av prosjekter for tilpasning til endret struktur. En oppdatert materiellportefølje for tilpasning av strukturen utarbeides som en del av iverksettelsesbrevet for perioden 2005–2008.

Departementet framholder at det ofte vil være rom for skjønnsmessige vurderinger hvor kostnader i prosjekter skal belastes. Det er iverksatt et arbeid for å utarbeide klarere retningslinjer for å differensiere gjennomføringskostnader og investeringskostnader.

Vedrørende prosjekt 5103 Observasjonsutrustning opplyses det at det er gjennomført en rekke møter med leverandør og underleverandører i uke 20 i 2004. En ser at mesteparten kan bli rettet om kort tid. Leverandøren har imidlertid ikke tatt stilling til dette da det ikke er mottatt endringssøknader etc. Det gjenstår ca. 2 mill. kroner på kontrakten som leverandøren ikke har fakturert. Forsvarets logistikkorganisasjon har meddelt at sluttoppgjør først vil finne sted etter at leveransen er ferdigstilt og godkjent.

#### *Lager*

Forsvarsdepartementet opplyser at Forsvarets logistikkorganisasjon gjennomgår området egenkontroll for lagerområdet. Målet med arbeidet er å etablere felles prosedyrer som sikrer at regelverket overholdes. Det vurderes blant annet om egenkontroller skal inkluderes som en del av avdelingenes virksomhetsplan.

Det opplyses at Forsvarets innsatsstyrke Hæren på kontrolltidspunktet hadde ca. 2000 transaksjoner som ikke var regnskapsmessig mottatt. Årsaken var manglende kontroll på materielltilførsel og udokumenterte leveranser av materiell. Det opplyses at enhetene i Irak og Afghanistan ikke har hatt tilgang til tilfredsstillende materiellregnskapssystemer.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen har ikke tilstrekkelig grunnlag til å kunne ta stilling til om regnskapet for 2003 er fullstendig, nøyaktig og pålitelig. Regnskapet for Forsvarets militære organisasjon kan derfor ikke godkjennes for 2003.

Selv om det de senere årene har vært flere merknader til forswarets regnskap, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om ikke FMO burde hatt noe lengre frist for implementeringen av de omfattende endringene i forbindelse med nytt økonomisystem. En del av manglene og rutinesvikten ved systemet kunne

derved vært unngått, eller rettet opp før regnskapsavslutningen. Manglene ved systemet og rutinene har ført til at regnskapet, lønnsystemet, inntektene og den horisontale samhandelen til Forsvaret mangler sporbarhet og dokumentasjon.

Forsvaret er en betydelig aktør på anskaffelsesmarkedet. Det er derfor kritikkverdig at ikke regelverket på området følges bedre. Riksrevisjonen har, i likhet med tidligere år, flere merknader til anskaffelsesvirksomheten. Dette gjelder mangelfull dokumentasjon av anskaffelsene, manglende oppdatering av rutiner i forhold til nytt regelverk, eksempel på anskaffelse som ikke er tatt i bruk etter forutsetningene og manglende tilpasning av prosjektporteføljen til ny struktur.

Forsvaret forvalter betydelige lagerverdier, og Riksrevisjonen har gjennom flere år påpekt manglende kontroll av beholdningene. Egenkontrollene som skal fortelle den operative virksomheten om materiellets tilstand, er ikke dokumentert slik bestemmelsene tilsier. Det kan også stilles spørsmål ved om kontrollene er gjennomført.

### Forsvarsdepartementet har svart:

#### «Bakgrunn

Forsvarets militære organisasjon (FMO) innførte i november 2003 nytt lønns- og regnskapssystem. I tillegg ble Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA) i Bergen og Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA) i Harstad opprettet samme år. Som Rr har påpekt oppstod det problemer med å få avlagt korrekt regnskap for 2003. Departementet ser alvorlig på de forhold som Rr har påpekt og registrerer at det gjelder forhold knyttet til både systemet som sådant og selve iverksettingen, organiseringen samt kompetanseutviklingen forut for selve innføringen.

Hensikten med innføringen av det nye lønns- og regnskapssystemet var at Forsvaret snarest mulig skulle kunne innfri minimumskravene i Reglement for økonomistyring i staten. Dette har ikke tidligere vært mulig, og Forsvaret fikk i 1998, på bakgrunn av svakheter ved eksisterende systemer, forlenget overgangsordning for tilpasning til økonomiregelverket med ny frist til 31. desember 2002. Målet om å innfri kravene i regelverket, og derigjennom forbedre styringen av Forsvaret, har derfor hatt høy prioritet. Selv om det oppsto overgangsproblemer vil det nye systemet – i tillegg til å tilfredsstille økonomiregelverket – være et funksjonelt system som bidrar til en kvalitativt god og effektiv lønns- og regnskapsforvaltning.

De mangler Rr har påpekt er nå enten rettet opp, eller det er gitt tidsfrister for oppfølging. Det er etablert et tett samarbeid mellom departementet og forsvarssjefen (FSJ) i denne forbindelse, og det er utarbeidet en egen detaljert liste med konkrete tiltak. Denne vil være gjenstand for kontinuerlig oppføl-

ging, oppdatering og justering i forhold til tidsfrister, oppnådd fremdrift og eventuelt nye tiltak. I sum skal tiltakene rette opp forhold som fremkommer av Rrs antegnelser.

Kompetanse er en viktig forutsetning for å kunne utøve tilfredsstillende forvaltning. Forsvaret skal preges av en sunn og helhetlig forvaltningskompetanse og -kultur. Departementet har derfor satt fokus på dette i alle deler av forsvarssektoren. Flere av de iverksatte tiltakene er rettet inn mot å nå denne målsettingen.

#### Forsvarets økonomisystem

Forsvarets økonomisystem har tidligere ikke tilfredsstilt minimumskravene i Reglement for økonomistyring i staten. I tillegg har Forsvarets samlede regnskap, som pr. 1. august 2003 omfattet mer enn 80 regnskapsførende enheter, ikke tidligere vært dokumentert avstemt. Det har derfor vært et overordnet mål å tilfredsstille kravene i økonomiregelverket, og derigjennom forbedre styringen av Forsvaret raskest mulig.

Regjeringen Stoltenberg besluttet i 2001 å etablere Program Golf for nettopp å styrke økonomistyringen i Forsvaret, og tilfredsstille økonomiregelverket. Dette arbeidet er videreført av denne regjeringen, med støtte fra et flertall på Stortinget. Tidspunktet for innføringen av Program Golf Leveranseprosjekt 1 (LP-1) ble fastsatt for å kunne ha en avstemt åpningsbalanse for 2004. Innføringen av LP-1 medfører en betydelig forbedring og effektivisering av Forsvarets lønns- og regnskapsfunksjon.

Departementet er ikke tilfreds med at det oppsto omfattende problemer i forbindelse med innføringen av nytt lønns- og regnskapssystem, og etableringen av FRA og FLA. Det er derfor iverksatt tiltak for å rette opp dette. Selv om det oppsto overgangsproblemer, vil det nye systemet – i tillegg til å tilfredsstille økonomiregelverket – være et funksjonelt system som bidrar til en kvalitativt god og effektiv lønns- og regnskapsforvaltning.

Rr påpeker at konsekvensene ved implementeringen av ny kontoplan ikke var tilstrekkelig utredet. Ny kontoplan ble innført 1. november 2003. Departementet er ikke tilfreds med at det oppsto problemer i overgangen mellom ny og gammel kontoplan. Imidlertid vil dette ikke representere et tilsvarende problem i 2004, fordi skiftet av regnskapssystem er gjennomført slik at man nå tar utgangspunkt i den samme kontoplanen gjennom hele året.

Det har i 2004 pågått et omfattende arbeid med å rette opp feil i grunnlagsdata (stamdata), som f. eks. personellopplysninger. Det legges vekt på at denne typen data i fremtiden skal være løpende oppdatert. Forsvaret vil i løpet av høsten 2004 etablere rutiner som skal sikre dette. Den løpende oppdateringen er svært omfattende, med opptil 20 000 endringer i enkelte måneder.

Som omtalt ovenfor er det iverksatt en rekke tiltak for å rette opp påpekte feil og mangler. Noen av de viktigste er:

- Håndbøker med retningslinjer for virksomheten i FLA og FRA og instruks for respektive sjefer vil foreligge innen 1. november 2004.
- FLA ble i september 2004 besluttet styrket med 3 nye stillinger som besettes raskest mulig.
- FMOs Retningslinjer for økonomiforvaltning i Forsvaret og FDs Økonomiinstruks for etatene vil bli oppdatert innen utgangen av 2004.
- Det gjennomføres forvaltningskurs for sjefer ved Forsvarets driftsenheter i november 2004.
- Det er opprettet controllerfunksjon ved alle driftsenheter som omfattes av det nye lønns- og regnskapssystemet.
- Kursene innenfor lønn, regnskap og dataløsningen SAP (Systems Analysis and Program Development) er blitt videreutviklet og kvalitetssikret opp mot kravene FMO skal tilfredsstille.
- Økonomiforvaltningen på alle nivåer vil bli gjennomgått og kvalitetssikret innen 1. august 2005.

#### Generelt om regnskapet

Det har vært mangler knyttet til sporbarhet i det konsoliderte regnskapet for 2003. Departementet ser alvorlig på at regnskapet ikke viser et riktig bilde av Forsvarets tilgodehavende. Problemene rundt mangelfulle balansespesifikasjoner og dokumentasjon, er viktig å rette opp. FRA har nå inntatt/regnskapført de aktuelle balansepostene slik at de fremkommer i Forsvarets regnskap og derigjennom kan gis den nødvendige oppfølging. I tillegg vil de etablerte rutinebeskrivelsene bli fulgt opp gjennom opplæring og inspeksjoner høsten 2004, samt gjennom utgivelse av Reglement for økonomistyring i Forsvaret. Dette skal sikre at posterings i regnskapet understøttes av tilstrekkelig dokumentasjon. Dette må også ses i sammenheng med etableringen av håndbøker for FRA og FLA. Videre arbeides det med å identifisere og avstemme samtlige balanseposter som kan henføres til FLA og FRA innen 1. oktober 2004.

Holdninger til og kompetanse innen økonomiforvaltning i FMO må forbedres, bl. a. gjennom omtalte opplæringstiltak. For ytterligere å bevisstgjøre ansvarlige sjefer, vil sjef for Forsvarsstaben besøke og kontrollere samtlige driftsenheter i Forsvaret i løpet av 2004.

For å redusere antallet ubetalte fakturaer nedsatte for øvrig FSJ en egen «inkassogruppe» i FRA i mars/april 2004. Resultatet av dette var en betydelig nedgang i antallet forfalte fakturaer fra 12 000 til 3 500 pr. 13. september 2004. Denne aktiviteten videreføres nå i linjen, ved at FRA to ganger i måneden utarbeider en samlet liste over uoppgjorte fakturaer. Listen sendes fra FRA til FMOs virksomhetscontrollere ved den enkelte driftsenhet for lokal opp-

følgning. Dersom det ikke registreres klare forbedringer, iverksettes enkelttiltak umiddelbart overfor de aktuelle avdelinger og deres ledelse.

#### Lønn

Rett etter innføringen av nytt lønns- og regnskapssystem 1. november 2003, ble det foretatt svært få kontroller av lønnsutbetalingene for november og desember, og kontrollistene ble ikke signert og arkivert. Videre oppstod det, som følge av dårlig datakvalitet, en rekke problemer knyttet til konverteringen fra de gamle kildesystemene til nytt lønnsystem.

I de første måneders drift av lønns- og regnskapssystemet var det, på grunn av tidligere nevnte feil i grunnlagsdata, nødvendig å slå av flere automatiske kontrollrutiner for verifisering av dataene (valideringsregler) for at FMOs personell skulle få utbetalt lønn i desember 2003. Dette var et akutt problem som måtte løses manuelt før jul, av hensyn til Forsvarets ansatte. Disse valideringsreglene er gjennomgått på nytt og brukes nå i systemet.

En rekke tiltak er igangsatt og gjennomført for å utbedre de påpekte mangler. Tekniske systemfeil knyttet til lønnsfunksjonene rettes fortløpende. Systemet understøtter nå loggføring av endringer i faste personaldata. Dette gjør det mulig å kontrollere og følge opp endringene. FLA overtok ansvaret for lønnsforskudd 1. april 2004 og vil identifisere og avstemme utestående forskudd innen 1. oktober 2004. FLA har ansvaret for refusjoner og har identifisert, avstemt og inntektsført de utestående trygderefusjoner fra 2003. Teknisk løsning for å ivareta dette systemmessig, er under utarbeidelse. Håndbøkene for FLA og FRA vil ivareta rutinebeskrivelser knyttet til kontroll og avstemming av regnskapet, håndtering av lønnsforskudd og håndtering av refusjoner.

For å sikre at felles rutiner blir etablert og fulgt opp, ble det 1. september 2004 ansatt en egen koordinator i Forsvarsstaben/Personell Operasjoner Drift (POD) for å sikre en tilstrekkelig koordinering mellom FRA, FLA og Program Golfs Drifts- og videreutviklingsorganisasjon (DVU). Videre er det etablert en fast møtestruktur med møter en gang pr. måned mellom FLA, FRA og DVU. Det foretas også en gjennomgang av ulike brukerroller, for å sikre at hver bruker har riktige tilganger i systemet. Det foregår i tillegg løpende korreksjoner av feilposteringer innenfor regnskap og rekalkulering av lønn. Dette bidrar til at kostnadene føres på rett ansvarssted, og at problemene med feilposteringer rettes opp.

#### Inntekter

For å kunne dokumentere at inntektene i regnskapet er fullstendig, ble det i 1. kvartal 2004 iverksatt manuelle rutiner som skal sikre sporbarheten på utgående faktura. Dette planlegges ivaretatt elektronisk i Program Golf Leveranseprosjekt 2 (LP-2). Ny funk-

sjonalitet som planlegges implementert i LP-2, skal være avklart før prosjektet igangsettes. Sporbarhet, også når det gjelder inntektssiden, er en viktig del av dette, og helt nødvendig for å kunne avlegge riktig regnskap.

#### Horisontal samhandel

FSJ iverksatte i brev av 5. mai 2004 nye faktureringsrutiner for horisontal samhandel (HS) for å sikre lik og enhetlig regnskapsføring av slike transaksjoner. Innen avslutningen av regnskapsåret 2004 vil det bli etablert en egen dataløsning for fakturering av HS-transaksjoner. Elektronisk faktura er under utarbeidelse, og system for å håndtere sporbarheten i horisontal samhandel, vil bli implementert innen 31. desember 2004.

#### Anskaffelser

Departementet ser det som svært viktig at Forsvaret følger de lover og retningslinjer som gjelder for offentlige anskaffelser. Det presiseres likevel at Forsvarets investeringer, i motsetning til øvrige offentlige anskaffelser, i stor grad er unntatt fra EØS-regelverket om anbud. Dette er et unntak som Stortinget har understreket betydningen av, bl. a. av hensyn til norsk forsvarsindustri. Flere av Forsvarets anskaffelser, og spesielt de store, vil fortsatt måtte være såkalte direkte kjøp, på grunn av eneleverandørsituasjonen eller som konsekvens av tidligere løsningsvalg. Alle anskaffelser skal uansett tilfredsstille de krav som stilles til dokumentasjon.

Direkte kjøp kan kun gjennomføres i de tilfeller der departementets vilkår for dette er innfridd, jf. nytt Anskaffelsesregelverk for Forsvaret (ARF), som ble iverksatt 1. september 2004. Alle anskaffelser der det kan være tvil om hvorvidt vilkårene er oppfylt, skal forelegges departementet for vurdering. De anskaffelser som kommer inn under lover og regelverket om offentlige anskaffelser, skal følges opp iht. Rrs anførsler.

I ARF klargjøres mange av de problemstillinger Rr tar opp. Dette regelverket skal sikre at anskaffelsesprosedyrene følges i tråd med gjeldende lovverk for offentlige anskaffelser. Det er i denne sammenheng også grunn til å nevne at FMO høsten 2004 gjennomfører kurs i det nye anskaffelsesregelverket for alt relevant personell.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) er omorganisert bl. a. for å styrke innkjøpskompetansen, noe som medfører at all kompetanse knyttet til materiellanskaffelsesprosesser nå er samlet i en egen FLO/Materielldivisjon.

Rr har anmerket at investeringsprosjekter ikke er terminert i 2003 når endrede forutsetninger har inntruffet. Dette skyldes at reduserte investeringsrammer kan håndteres ved at anskaffelser enten utsettes eller termineres. Terminering av anskaffelser med strukturmessige konsekvenser håndteres imidlertid

normalt gjennom langtidsplanprosessene. Dette er konsekvenser som Stortinget konkret tar stilling til gjennom behandling av langtidsproposisjonene. I mange tilfeller utsettes derfor prosjekter i påvente av ny langtidsproposisjon og vedtak i Stortinget om reduserte strukturer. I 2003 var St.prp. nr. 42 (2003–2004) om Den videre moderniseringen av Forsvaret 2005–2008, under forberedelse. I tilknytning til utarbeidelsen av proposisjonen, og i etterkant av Stortingets behandling av denne i juni 2004, er det nedlagt et betydelig arbeid med å tilpasse materiellinvesteringsporteføljen.

Rr har påpekt at Forsvarets investeringsdatabase (FID) ikke er avstemt mot regnskapet. Departementet understreker at FID er et fleksibelt planleggingsverktøy, for strategisk og dynamisk styring av materiellinvesteringene i Forsvaret. Basen endres kontinuerlig ved at prioriteringen mellom prosjekter endres fortløpende. FID brukes også til å vurdere nye alternative løsninger og ulike veivalg, og er på ingen måte en statisk oversikt over vedtatte prosjekter. FID inneholder både vedtatte, planlagte, mulige og ønskede prosjekter. FID er således ikke et regnskapssystem som bør nyttes i revisjon av Forsvarets regnskap, men FID må, for å ha korrekte grunnlagsdata, oppdateres med nødvendig regnskapsinformasjon.

Det er videre, som oppfølging av det nylig utviklede Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren, nedsatt en egen arbeidsgruppe for å vurdere videreutvikling av FID til et enda bedre og mer fleksibelt porteføljestyresystem. Konseptet gjelder fra 15. juli 2004. I tillegg til bedret prosjektstyring skal dette sikre at også porteføljeperspektivet blir mer effektivt ivaretatt i den strategiske styringen av materiellinvesteringene i Forsvaret.

Det vurderes, etter anmodning fra Stortinget, å opprette en ny etat under FD med et helhetlig ansvar for den utøvende delen av Forsvarets investerings- og innkjøpsvirksomhet. Dette er ytterligere et tiltak som vil kunne sikre departementet bedre strategisk styring over anskaffelsesprosessene.

Departementet ser det som uheldig at Prosjekt 5103 Observasjonsutrustning GSV ennå ikke var satt i drift, jf. brev av 11. juni 2004. Utstyret er nå tatt i bruk, men fortsatt mangler noe funksjonalitet på utstyret.

#### Lager

Departementet ser alvorlig på Rrs påpekning av at det ikke har skjedd vesentlige endringer vedrørende oppfølging av Egenkontrolldirektivets intensjoner. I 2003 var visitasjonsprotokollen som skal fungere som sjefens styringsverktøy, i mange tilfeller ikke opprettet, eller ført etter intensjonene. Her har hovedutfordringen i første rekke vært oppfølging av gjeldende direktiver, ikke mangel på retningslinjer.

*Fokuset på intern- og egenkontroll vil derfor bli intensivert. FLO/Konsernstab gjennomgår nå området egenkontroll for å etablere felles prosedyrer som skal sikre at regelverket overholdes. FLO/Driftsdivisjonens avdelinger skal redegjøre for plan og status ift. egenkontroll innen 30. september 2004. I tillegg vil det bli foretatt hyppigere kontroller i forhold til hvorvidt felles prosedyrer faktisk blir fulgt.*

*FD vil innen 1. januar 2005 utgi et Overordnet direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret. Basert på dette arbeides det parallelt med revisjon av Tjenestereglement for Forsvaret TjF kl 7 – Materiellforvaltning. Arbeidet med revisjonen, som er forankret i FLO/Materielldivisjonens ledelse, er godt i gang og skal etter planen ferdigstilles innen utløpet av 2004. Samtidig har FD igangsatt et arbeid med å gjennomgå Forsvarssjefens logistikkdirektiv.»*

### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen har i forbindelse med antegnelse til statsregnskapet for 2000, 2001 og 2002 tatt opp flere kritikkverdige forhold vedrørende Forsvarets regnskap. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i behandlingen av Dokument nr. 1 (2003–2004) at de ser alvorlig på de forholdene revisjonen har avdekket. Komiteen finner det også uheldig at Riksrevisjonens påpekninger fra tidligere år ikke er fulgt tilstrekkelig opp, jf. Innst. S. nr. 143 (2003–2004).

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at svakhetene og manglene ved Forsvarets regnskap er så omfattende og gjennomgående at regnskapet for 2003 ikke kan godkjennes. Dette omfatter mangelfull intern kontroll, mangelfulle avstemminger, mangel på revisjonsspor og brudd på gjeldende regelverk. Det er også kritikkverdig at Program Golf Leveranseprosjekt 1 ikke har levert et system som tilfredsstillende kravene til økonomiregelverket i staten. En del av manglene kunne vært unngått hvis implementeringen hadde vært planlagt og gjennomført på en bedre måte.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet ser alvorlig på de forholdene som er påpekt, og at flere forhold er rettet opp eller det er gitt tidsfrister for konkrete tiltak på områdene regnskap, lønn, inntekter, horisontal samhandel, anskaffelser og lager. Departementet understreker at i sum skal tiltakene bidra til å tilfredsstillende kravene i økonomiregelverket og være et funksjonelt system som skal sikre en kvalitativt god og effektiv lønns- og regnskapsforvaltning.

## **2 Forsvarsbyggs regnskap for 2003**

Ved revisjonen av regnskapet til Forsvarsbygg (FB) for 2003 er det avdekket flere forhold som er i strid med gjeldende regelverk.

### *Regnskap og årsavslutning*

I likhet med i 2002 ferdigstilte FB sitt endelige regnskap for 2003 for sent. FB framsendte et foreløpig internregnskap innen utgangen av februar, hvor det senere ble foretatt endringer. Dette gjelder også kontantregnskapet, hvor endelig overføring av utgående balanse 2003 til inngående balanse 2004 skjedde så sent som i begynnelsen av mai 2004.

### *Driftsanskaffelser*

Revisjonen viste gjennomgående brudd på regelverket for offentlige anskaffelser ved kjøp av driftsrelaterte tjenester. Avtalene med leverandør var for eksempel ikke basert på konkurranse. I flere tilfeller var det innhentet uformelle tilbud. Store kjøp var gjennomført uten at enkeltavtaler eller rammeavtaler med leverandørene kunne legges fram. Denne praksisen medfører brudd på prinsippet om åpen konkurranse i lov om offentlige anskaffelser og likebehandling av leverandører.

### *Inntekter*

Ved årsskiftet forelå det ikke signerte husleieavtaler for ca. 15 % av utleid Eiendom, Bygg og Anlegg (EBA). Blant annet medførte dette forholdet at FB hadde utestående forfalte husleier på 263,8 mill. kroner for årene 2002 og 2003. FB innfridde ikke budsjettvedtakets resultatkrav på kapittel 1710 post 24 i 2003.

Forholdene er tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 15. juni 2004. Departementet opplyser i svarbrev av 8. juli 2004 at FB har iverksatt et «innkjøpsprosjekt» for å kvalitetssikre innkjøpsprosedyrene. Det vil føre til at det etableres en sentral innkjøpsfunksjon med høy kompetanse, en bedre internkontroll og et tverrfaglig anskaffelsesteam for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleveres.

Videre opplyser departementet at problemet med utestående husleie blant annet skyldes manglende samsvar mellom leiebevillinger til lokal bruker i Forsvarets Militære Organisasjon (FMO) og fakturert leie. I tillegg er det problemer rundt avtaleinngåelsene. Blant annet har det i enkelte tilfeller vært problemer med å finne rett avtalepart på lokalt plan som følge av de store organisasjonsendringene i FMO. Departementet vil se nærmere på hva som bør gjøres for å forbedre situasjonen.

Departementet opplyser at det er iverksatt tiltak for å korte ned tidsbruken i kommende årsavslutning slik at fristene for regnskapsavleggelse blir overholdt.

Avslutningsvis skriver departementet at FB er pålagt å opprette en handlingsplan for riksrevisjonsaker. Gjennomføringen av tiltakene vil gjennom resultatkontrollrapporter og etatsstyringsmøter bli fulgt opp.

**Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen har godkjent Forsvarsbyggs regnskap, men finner det uheldig at FB på flere områder i sin forvaltning ikke følger gjeldende regelverk.

**Forsvarsdepartementet har svart:**

«For å styrke oppfølgingen av riksrevisjonsanmeldelser vedrørende Forsvarsbygg (FB), har etaten etter oppdrag fra departementet utarbeidet FBs handlingsplan for oppfølging av riksrevisjonssaker. FB har i tillegg inngått avtale om kjøp av revisjonstjenester for å kvalitetssikre regnskapsrapportering, økonomirapportering og internregnskapet. Ordningen er innført i forståelse med Rr og er nødvendig for at Forsvarsbygg også skal kunne utvikle en forretningmessig innretning av sin økonomistyring og regnskapsrapportering.

Regnskap og årsavslutning

Rr har påpekt forsinket avslutning av endelig regnskap for 2003. For å sikre at forholdet ikke gjentar seg, vil det bli foretatt full periodeavslutning med revisjonsteknisk gjennomgang pr. 30. september 2004. Videre vil FB for utvalgte poster foreta tidligere oppstart av regnskapsavslutningen.

Driftsanskaffelser

Rr har vist til gjennomgående brudd på regleverket ved driftsrelaterte anskaffelser, ved at hensynet til konkurranse ikke er ivaretatt. Som en følge av anmerkningene har FB vedtatt ny organisering av innkjøpsfunksjonen med en sentralisert landsdekkende innkjøpstjeneste. Denne vil være på plass 1. januar 2005. Videre har etaten påbegynt utvikling av en integrasjonsløsning mellom innkjøpsmodulen og drifts- og vedlikeholdsmodulen, med implementering i januar 2005. I tillegg er det startet et arbeid med utvikling av test og pilot av rekvisisjonsmodul og integrasjonsløsning, som skal testes i oktober 2004. Det er igangsatt et arbeid knyttet til tilrettelegging for forpliktelsesregnskap i 2005. FB har også startet arbeidet med å gjennomgå anskaffelsesprosedyrene. Det er videre iverksatt et arbeid med utvikling av metode og verktøy for kvalitetssikring av innkjøpsprosedyrer.

Inntekter

Rr har påpekt at manglende inngåelse av husleie- og driftsavtaler har medført at FB har hatt store utestående krav for 2002 og 2003. For å bringe de påpekte forhold i orden, har FBs ledelse pålagt de tre markedsdistriktene (Markedsdistrikt Nord, Vest og Øst) å formalisere forholdet til kundene ved at det inngås leveransekontrakter. Videre foretas planmessig kundeoppfølging for å redusere usikkerheten. Det vil også bli fremmet forslag til forenklet faktureringsopplegg ultimo september 2004. I tillegg er det

igangsatt et arbeid med å utforme forslag til endring av gjeldende rammeavtale for 2004 og 2005.

Rr har påpekt inntektssvikt forårsaket av mangelfulle fakturerings- og innfordringsrutiner. I oppfølgingen av Rrs anmerkninger har FB foretatt full gjennomgang av de berørte rutiner, samt utarbeidet nye. Dette inkluderer ansvarsavklaring og krav om jevnlig fakturering. Ansvar for kundeoppfølgingen er plassert på laveste ledernivå i organisasjonen. Dersom betaling uteblir, løftes oppfølgingen oppover i organisasjonen. Det er gjennomført aktiviteter for å inndrive gamle fordringer med utarbeidet grunnlagsmateriale, avholdt møter med kunder og gjort avtaler om den videre oppfølging. Det er videre tatt i bruk nye rapporteringsverktøy for oppfølging av utestående fordringer som en del av den månedlige rapporteringen.

Departementet har merket seg at det har vært en positiv utvikling og kvalitetshevning når det gjelder FBs regnskap det siste året. Innholdet i FBs handlingsplan viser at etaten har som målsetting å bringe i orden de forhold som er påpekt av Rr. Departementet vil følge opp etatens handlingsplan, slik at de foreliggende feil og mangler rettes opp så snart som mulig.»

**Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen presiserer at de frister som er satt for å avlevere endelig regnskap til statsregnskapet skal overholdes. En rettidig avlevering av endelig regnskap med forklaringer og årsrapport er en forutsetning for at Riksrevisjonen skal kunne gjennomføre revisjonen av statsregnskapet, og avslutte revisjonen av virksomhetens regnskaper mot et konkret grunnlag. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsbygg (FB) har iverksatt tiltak for å sikre rettidig innrapportering. Det er igangsatt flere tiltak for å forbedre innkjøpsrutinene slik at gjeldende regelverk blir overholdt. Riksrevisjonen har videre merket seg at FB har utarbeidet nye fakturerings- og innfordringsrutiner for å unngå inntektssvikt. Riksrevisjonen forutsetter at departementet vil følge opp de tiltak departementet og Forsvarsbygg har iverksatt.

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

«Departementet vil understreke at en ser alvorlig på at Forsvarets regnskap for 2003 ikke er blitt godkjent. Det er iverksatt og blir nå gjennomført en rekke tiltak som i sum skal rette opp de påpekte forholdene. Alle tiltak som er beskrevet, er blitt eller vil bli gjenstand for oppfølging gjennom den løpende styringsdialogen, og handlingsplanene for FMO og FB vil bli løpende oppdatert og fulgt opp gjennom iverksettelsesbrevene og de formelle etatsstyringsmøtene. Departementet vil formalisere handlingsplanene ved

at disse oppdateres og utgis som en del av det årlige iverksettelsesbrevet til etatene.

I tillegg til de pålegg departementet har iverksatt gjennom etatenes handlingsplaner for å påse at tiltakene følges opp, har vi også besluttet å iverksette følgende:

1. Det iverksettes en **ekstern gjennomgang** av alle rutinene for forvaltning i Forsvarets militære organisasjon. Hensikten er å konkretisere forbedringsmuligheter innenfor etablert praksis i økonomiforvaltningen, herunder hvordan internkontrollen på området fungerer.
2. Det inngås avtale om **kjøp av revisjonstjenester** med den hensikt å kvalitetssikre regnskapsførselen og regnskapet med tilhørende rapportering. Ordningen innføres i forståelse med Riksrevisjonen.
3. Forsvarsdepartementets arbeid med oppfølging av riksrevisjonssaker er fra 1. august 2004 styrket ved intern overføring av stillinger i FD.
4. Det avsettes 10 mill. kroner i St.prp. nr. 1 (2004–2005) til ekstraordinær kompetanseheving innenfor forvaltning, økonomi og regnskapsfunksjoner i FMO.
5. Evne til økonomistyring og evt. anmerkninger fra Riksrevisjonen får betydning for fremtidig karriereutvikling. En vurdering av forvaltningskompetanse og økonomistyring, inkludert evt. anmerkninger fra Riksrevisjonen, skal fremgå av

tjenesteuttalelser til personell med forvaltningsansvar.

6. Det etableres en stilling som økonomidirektør i Forsvarsstabens. Stillingen skal styrke FSJs økonomistyringsfunksjon, og sikre at økonomiansvar ivaretas på en god nok måte på alle nivå i organisasjonen.
7. Tiltakslisten for oppfølging av antegnelser fra Rr (vedlagt) blir ytterligere formalisert ved **månedlig skriftlig rapportering** og møter mellom FD og etatene, for å påse at pålagte tiltak er iverksatt i henhold til plan. Dette kommer i tillegg til en formalisert oppfølging av riksrevisjonsantegnelser i de årlige iverksettelsesbrevene til etatene og i styringsdialogene.»

(Tiltaksliste for Forsvarets militære organisasjon og Forsvarsbyggs handlingsplan for riksrevisjonssaker er vedlagt departementets svar, men ikke trykket i dette dokumentet – Riksrevisjonens anmerking)

#### Riksrevisjonen uttaler:

Riksrevisjonen ser positivt på de tiltak som er, eller som vil bli iverksatt. Riksrevisjonen vil følge opp de varslede tiltakene i revisjonen av 2004-regnskapet.

## Til orientering

### 3 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mind-

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Hans Conrad Hansen

# Helsedepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Til orientering

#### **1 Merutgifter og mindreinntekter**

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mind-

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**



# Justis- og politidepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Antegnelser

#### 1 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – regnskapet for 2003

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble etablert 1. september 2003, og utgår fra tidligere Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet.

I forbindelse med revisjonen av DSBs regnskap for 2003, har Riksrevisjonen merknader til praktiseringen av regelverket for henholdsvis offentlige anskaffelser og merverdiavgift.

#### *Anskaffelser*

Revisjonen av anskaffelser har vist at det er tilfeller hvor konkurranseprinsippet i regelverket for offentlige anskaffelser ikke har vært fulgt. Det har i varierende grad vært ført anskaffelsesprotokoll eller lagt fram annen dokumentasjon som viser at konkurranseprinsippet er overholdt eller hjemler unntak fra regelverket.

I forbindelse med Riksrevisjonens kontroll ble det foretatt uttrekk av data fra DSB Oslos leverandørreskontro. Uttrekket viste at det var registrert beløp over kr 250 000 (inklusive mva.) for til sammen ca. 60 leverandører. På forespørsel hadde Riksrevisjonen mottatt 28 anskaffelsesprotokoller hvorav 13 protokoller gjaldt ulike leverandører. DSB har i brev av 25. juni 2004 blant annet uttalt at det for de resterende leverandørene i hovedsak gjelder faste driftsutgifter.

Riksrevisjonen stilte i brev av 1. juli 2004 til Justisdepartementet spørsmål ved om ikke flere av leveransene burde vært ute på anbudskonkurranse.

For øvrig ba Riksrevisjonen om departementets vurdering av følgende tre anskaffelser:

- Det er ikke lagt fram tilstrekkelig dokumentasjon som begrunner hvorfor begrenset anbudskonkurranse ble valgt ved rehabilitering av kjøkken ved Østfold sivilforsvarsleir.
- Det er inngått seks kontrakter på til sammen ca. 1,1 mill. kroner i forbindelse med byggetekniske

arbeider angående nye garderober ved Sivilforsvarets skole Starum. Ifølge DSB gjaldt dette utbedringer innenfor fagområder som bygg, elektro, ventilasjon osv. Innen de enkelte områdene er ingen av de inngåtte kontraktene over kr 250 000 (inklusive mva.). Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om ikke denne anskaffelsen burde vært sett under ett og vært ute på åpen anbudskonkurranse.

- Det er inngått en kontrakt om konsulenttjenester i forbindelse med en øvelse. Kontrakten har verken totalpris eller sluttdato, og det er ikke utarbeidet anskaffelsesprotokoll for disse tjenestene.

Justisdepartementet uttaler i brev av 20. juli 2004 til Riksrevisjonen blant annet at DSB har en ytre etat med flere mindre driftsenheter som har fått delegert fullmakt til å drive sine egne innkjøp, og departementet mener at den enkelte driftsenhet under DSB har adgang til å praktisere terskelverdiene for anskaffelser. Videre er det, etter departementets oppfatning, for enkelte leveranse-kategorier tale om enkeltanskaffelser i de ytre enhetene, hvor hvert innkjøp ligger under terskelverdien. Ifølge departementet er det likevel klart at flere av innkjøpene i oversikten ligger over terskelverdien og burde derfor ha vært lagt ut på åpen anbudskonkurranse.

Videre opplyser departementet at DSB nå vil vurdere om det er hensiktsmessig å inngå rammeavtaler for hele ytre etat for en del av vare- og tjenesteleveransene hvor de enkelte innkjøpene formelt sett ligger under terskelverdiene. Det opplyses også at det har kommet fram ytterligere to anskaffelsesprotokoller.

Når det gjelder rehabilitering av kjøkken ved Østfold sivilforsvarsleir, uttaler departementet blant annet at det skulle ha vært holdt åpen anbudskonkurranse, og at det skulle ha vært utarbeidet en anskaffelsesprotokoll. Departementet uttaler videre at ombyggingen av Sivilforsvarets skole Starum skulle ha vært behandlet som ett samlet prosjekt i forhold til

innkjøpsreglene, og det skulle ha vært lagt ut på anbud. Det er også departementets oppfatning at kontraktinngåelsen vedrørende konsulenttjenester i forbindelse med en øvelse ikke er i overensstemmelse med regelverket.

Avslutningsvis viser departementet til de svakhetene Riksrevisjonen har avdekket på anskaffelsesområdet, og uttaler blant annet at dette forholdet vil bli tatt opp med DSB som egen sak, og at departementet vil innarbeide oppfølgingen på dette området som en del av tildelingsbrevene. I dette ligger det at det for fremtiden skal foreligge anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon som viser at regelverket er fulgt.

#### *Merverdiavgift*

Riksrevisjonen tok i brev av 1. juli 2004 til Justisdepartementet opp manglende merverdiavgiftsregistrering og innbetaling fra Sivilforsvarets skoler. Sivilforsvarets skole i Trondheim har fakturert med merverdiavgift uten at DSB har gitt klarsignal til dette. Dette har medført at merverdiavgiften ikke har blitt lagt inn i regnskapssystemet og vidererapportert til fylkesskattekontoret. For sivilforsvarets øvrige skoler er det ikke beregnet merverdiavgift i perioden fra avgiftsplikten ble fastsatt 1. januar 2001. DSB har i brev av 25. juni 2004 til Riksrevisjonen opplyst at utregningen av omsetningen fra 1. januar 2001 og fram til i dag for etterbetaling av merverdiavgift vil bli foretatt så snart som mulig, men at direktoratet ikke per i dag kan anslå noe beløp før en nærmere utregning er foretatt.

Justisdepartementet har i brev av 20. juli 2004 til Riksrevisjonen blant annet uttalt at det er på det rene at DSB har brukt lang tid på å få på plass rutiner for beregning og rapportering av merverdiavgiften. Departementet viser imidlertid til at direktoratet har møtt både organisatoriske og tekniske utfordringer på veien mot en løsning.

Ifølge departementet gjenstår det fortsatt enkelte problemstillinger i saken, og Justisdepartementet har bedt DSB ta initiativ til å utarbeide en konkret framdriftsplan i samarbeid med skattefogden i løpet av august 2004.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen finner det uheldig at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har foretatt anskaffelser i strid med gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at direktoratet ikke har fulgt merverdiavgiftslovgivningen og fått på plass rutiner for beregning og rapportering av merverdiavgift etter så lang tid.

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet vil følge opp de svakhetene som er påvist på anskaffelsesområdet.

Når det gjelder merverdiavgiften, har Riksrevisjonen merket seg at det fortsatt gjenstår enkelte problemstillinger, og at det konkret skal utarbeides en framdriftsplan i løpet av august 2004.

#### **Justisdepartementet har svart:**

*«Justisdepartementet har mottatt en oversikt fra DSB over iverksatte og planlagte tiltak for å bedre rutinene i tilknytning til praktiseringen for hhv. offentlige anskaffelser og merverdiavgift. Det er bl.a. utarbeidet en framdriftsplan for gjenstående problemstillinger knyttet til merverdiavgift. Beregninger for manglende innbetaling av merverdiavgift sendes Vestfold Fylkesskattekontor ultimo september 2004. Departementet vil i samarbeid med DSB gjennomgå øvrige tiltak og framdrift for å rette opp de svakheter som er påvist, og om nødvendig utarbeide ytterligere tiltak for å sikre gode rutiner og at regelverket blir fulgt. Departementet vil følge framdriften i dette arbeidet meget nøye.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ikke har fulgt gjeldende lover og regler når det gjelder anskaffelser og beregning og rapportering av merverdiavgift.

Riksrevisjonen har merket seg at direktoratet har iverksatt og planlagt tiltak for å bedre rutinene knyttet til anskaffelser og behandling av merverdiavgift. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Justisdepartementet vil følge opp framdriften i dette arbeidet meget nøye, og om nødvendig utarbeide ytterligere tiltak. Riksrevisjonen forutsetter at det etableres rutiner som sikrer at regelverket for offentlige anskaffelser og merverdiavgift blir fulgt for fremtiden.

## Til orientering

### 2 Merutgifter og mindreinntekter

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mind-

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Per Anders Engeseth



# Kommunal- og regionaldepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Antegnelser

#### 1 Tilbakevending for flyktninger

I antegnelsene til statsregnskapet for 2000, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), Innst. S. nr. 101 (2001–2002), tok Riksrevisjonen opp forhold knyttet til ordningen med tilbakevendingsstøtte for flyktninger som hadde oppholdstillatelse i Norge, og som frivillig vendte tilbake til hjemlandet. Antegnelsen ble behandlet i Stortinget 21. mars 2002. Det var blant annet avdekket at det ikke var gode rutiner for registrering av gjeninnvandring av flyktninger til Norge. Krav om tilbakebetaling av støtten ved gjeninnvandring ble i liten grad innfridd. Registrering av krav i reskontro ble ikke foretatt.

Som svar på antegnelsen opplyste Kommunal- og regionaldepartementet at rutiner for registrering av gjeninnvandring skulle forbedres. Det ville bli innført rutinemessig sammenligning mellom Det sentrale folkeregister og data om personer som har mottatt tilbakevendingsstøtte. Departementet ville videre vurdere om det er kostnadmessig forsvarlig å innføre flere kontrollordninger rundt gjeninnvandring. Dessuten skulle hele ordningen vurderes etter en evaluering i 2002.

Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) som forvalter ordningen med tilbakevendingsstøtte. Formålet er å legge til rette for og motivere flyktingene for tilbakevending når forholdene i hjemlandet tilsier det. Målsettingen er blant annet å gi flyktingene et økonomisk bidrag på kr 15 000 per person ved tilbakevending til og reetablering i hjemlandet. Dersom søkeren ikke vender tilbake til hjemlandet, eller gjeninnvandrer til Norge, skal støtten betales tilbake etter nærmere fastsatte regler.

Det ble bevilget 36,8 mill. kroner på kapittel 521 post 72 Tilbakevending for flyktninger for 2003. I tillegg til individuell tilbakevendingsstøtte kan midlene brukes til prosjekter som skal motivere og forberede flyktinger til å vende tilbake til hjemlandet.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2003 har Riksrevisjonen gjennomgått tilskuddsordningen på nytt. Formålet med revisjonen var å kon-

trollere om forbedringstiltak var gjennomført som forutsatt. Undersøkelsen viste at det ikke er satt i gang rutinemessige sammenligninger mellom UDIs dataregistre og folkeregisteret for å fange opp gjeninnvandrede flyktninger. Det kom også fram at kravene om tilbakebetaling av tilbakevendingsstøtte fortsatt ikke blir regnskapsført i reskontro som forutsatt.

Departementet opplyste at nye kontrollordninger er vurdert, men ikke gjennomført, fordi ressursinnsatsen vil være langt større enn gevinsten. Sluttrapport fra evalueringen av ordningen forelå i januar 2003. Rapporten konkluderte med at tilbakevendingsstøtten bør differensieres og suppleres med mer varige ordninger. Videre ble det frarådet å fjerne retten til gjeninnvandring. Rutinene med tilbakebetaling av støtte ved gjeninnvandring ble anbefalt forbedret. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) har Kommunal- og regionaldepartementet varslet at departementet vil vurdere den individuelle tilbakevendingsstøtten på bakgrunn av evalueringen. Dessuten vil departementet vurdere om det kan finnes en ny og bedre ordning for tilbakebetaling ved gjeninnvandring.

I brev av 19. mai 2004 til Kommunal- og regionaldepartementet understreket Riksrevisjonen alvorlig i at tiltak som var varslet i forbindelse med antegnelsen for regnskapsåret 2000, ikke er gjennomført og fulgt opp av departementet. Riksrevisjonen ba om uttalelse til blant annet disse forholdene:

- Tilbakebetaling av individuell tilbakevendingsstøtte ved gjeninnvandring er avhengig av at UDI får kunnskap om gjeninnvandringen. Fordi rutinemessige sammenligninger mot folkeregisteret og ytterligere kontrolltiltak for flyktinger som gjeninnvandrer ikke er gjennomført, kan det se ut som om det ikke er gjort noen forbedringer i rutinene siden saken ble tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet for 2000.
- Krav om tilbakebetaling av tilbakevendingsstøtten ved gjeninnvandring blir ikke regnskapsført når kravet oppstår, slik det var varslet. Når mer

enn 60 prosent av kravene er avskrevet, og bare 10 prosent av utsendte krav, dvs. ca. 3 mill. kroner, er tilbakebetalt, kan det stilles spørsmål ved om det er grunn til å forbedre reglene for krav om tilbakebetaling og avskrivninger, og om rutinene for inndrivelse av kravene er tilfredstillende.

- Rapporten etter gjennomført evaluering forelå i januar 2003. Ut fra de opplysningene departementet ga i St.prp. nr. 1 (2003–2004) og Kommunal- og regionaldepartementets brev av 9. februar 2004 til Riksrevisjonen kan det se ut som om vurderingen av ordningen ennå ikke er påbegynt.

Kommunal- og regionaldepartementet uttaler i brev til Riksrevisjonen av 10. juni 2004 blant annet at det ble gjennomført en sammenligning mot folkeregisteret i 2001, og at omlag 350 personer hadde gjeninnvandret siden 1990. Departementet opplyser videre at UDI nå har startet en ny halvautomatisk gjennomgang med både maskinelle og manuelle kontroller for å avdekke tidligere gjeninnvandring. Den maskinelle kontrollen er fullført og viser at det er 962 mulig gjeninnvandrede personer som ikke er registrert gjeninnvandret i UDIs datasystem for behandling av utlendings- og flyktningssaker. Dette tallet antas å være for høyt av flere årsaker. En manuell kontroll vil være ferdig i august 2004. UDI arbeider med å kvalitetssikre resultatene og utarbeide praktiske arbeidsrutiner. Departementet opplyser at UDI heretter vil gjennomføre årlige halvautomatiske kontroller for å avdekke gjeninnvandring. Det arbeides med å utrede et system for helautomatiske kontroller. Departementet har i tillegg bedt UDI om å kreve at flyttemelding skal være sendt personregisteret før tilbakevendingsstøtte blir utbetalt.

Departementet har vurdert ulike kontrollordninger i forbindelse med gjeninnvandring, men ikke funnet det kostnadmessig forsvarlig å innføre flere kontroller. Behovet for nye kontrollordninger vil løpende bli vurdert ut fra endringer i ordningen og ordningens omfang.

Videre uttaler departementet på spørsmålet om hvor langt arbeidet med å vurdere tilskuddsordningen er kommet, at ordningen ble drøftet i møte mellom Kommunal- og regionaldepartementet og UDI i februar 2004. UDI kom med forslag til en omlegging av ordningen i mai 2004. Forslagene blir nå gjennomgått i departementet. I denne sammenheng vil Kommunal- og regionaldepartementet se på muligheten for å fjerne retten til gjeninnvandring for personer som får tilbakevendingsstøtte. Behov for lovendring blir vurdert.

Departementet opplyser i brevet at når det gjelder regnskapsføringen av utestående krav, holder UDI oversikt ved hjelp av et regneark. Departementet er av den oppfatning at dagens løsning ikke er god nok. UDI vil i juni 2004 iverksette tiltak for å

reskontrofføre alle åpne krav. Videre vil alle krav heretter bli reskontrofført så snart det er klart at staten har et krav på den gjeninnvandrede. Departementet gir dessuten opplysninger om innfridde, avskrevne og utestående krav. Det totale registrerte kravet per 1. juni 2004 er ca. 30,9 mill. kroner. Av dette er ca. 14 mill. kroner ikke lenger aktuelt krav fordi mottaker er registrert utmeldt fra Norge og reist tilbake til hjemlandet, eller har forlatt mottaket uten å oppgi ny adresse. Omtrent 4,5 mill. kroner er foreldet og vil bli søkt avskrevet. I overkant av 2,5 mill. kroner gjelder avsluttede saker, inkludert tilfeller der mottaker har fått sosialhjelp i mer enn fire år, dødsfall, eller at kravet er innfridd. Gjenstående beløp på ca. 9,6 mill. kroner er reelle krav eller aktive saker.

Videre opplyser departementet at det og UDI har satt i gang flere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens merknader. En del av tiltakene har vist seg å ikke være gjennomførbare. Oppfølgingen av ordningen er problematisk også av andre grunner. Norsk flyktningpolitikk legger til grunn at tilbakevending til hjemlandet er det beste. Utlendingsloven åpner imidlertid for gjeninnvandring i en toårsperiode. Det antas å bidra til å motivere for gjeninnvandring. Det finnes dessuten ikke generell innreisekontroll til Norge for de som har oppholdstillatelse. De som returnerer til Norge, blir som regel kun fanget opp dersom de søker sosialhjelp eller kommer til et flyktningmottak. Det er også vanskelig å få inn utestående fordringer som er registrert, da mange gjeninnvandrede har lav betalingsevne.

Departementet uttaler at det tar merknader fra Riksrevisjonen alvorlig og legger stor vekt på å følge opp slike saker. I denne saken ser Kommunal- og regionaldepartementet at oppfølgingen på flere av punktene burde vært bedre. Departementet viser til at saken er problematisk, at ordningen er evaluert, og at det vil bli foreslått endringer. Kommunal- og regionaldepartementet vil dessuten også snarlig utrede om måloppnåelsen for ordningen er god nok i forhold til ressursbruken, eller om en større omlegging er nødvendig.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen konstaterer at rutinemessige sammenligninger mot folkeregisteret ikke er gjennomført som forutsatt i antegnelsen til statsregnskapet for 2000. Riksrevisjonen har merket seg at UDI heretter vil gjennomføre årlige halvautomatiske kontroller for å avdekke gjeninnvandring, og at det arbeides med å utrede en helautomatisk løsning.

Videre konstaterer Riksrevisjonen at ytterligere kontrollordninger i forbindelse med gjeninnvandring ikke er innført. Riksrevisjonen har merket seg at behovet for nye kontrollordninger vil bli vurdert ut fra endringer i ordningen og ordningens omfang.

Det er nå over ett år siden evalueringsrapporten forelå. Departementet har ikke uttalt når arbeidet

med å vurdere ordningen vil være ferdig, og når eventuelle endringer vil bli iverksatt. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at Kommunal- og regionaldepartementet vil se på muligheten for å fjerne retten til gjeninnvandring for personer som får tilbakevendingssøtte, og at departementet dessuten vil utrede om måloppnåelsen for ordningen er god nok i forhold til ressursbruken, eller om en større omlegging er nødvendig.

Riksrevisjonen finner det uheldig at utestående krav ennå ikke er regnskapsført som forutsatt. Departementet har ikke redegjort for hvilke forbedringer i regler og rutiner for tilbakebetaling det eventuelt har tenkt å gjennomføre.

### **Kommunal- og regionaldepartementet har svart:**

«Riksrevisjonen påpeker at departementet ikke har hatt en tilfredstillende oppfølging av antegnelse- ne til statsregnskapet for 2000, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002), vedrørende kap. 521, post 72 Tilbake- vending for flyktninger. Selv om det er blitt gjennom- ført enkelte tiltak, og en evaluering av ordningen, samt at det vil bli foreslått endringer, ser departe- mentet at oppfølgingen på flere av punktene burde ha vært bedre.

#### Rutinemessige sammenligninger mot folkeregisteret og ytterligere kontrollordninger i forbindelse med gjeninnvandring.

Riksrevisjonen konstaterer at rutinemessige sam- menligninger mot folkeregisteret ikke er gjennom- ført som forutsatt i antegnelsene til statsregnskapet for 2000. Videre konstaterer Riksrevisjonen at ytter- ligere kontrollordninger ikke er innført, men Riksre- visjonen har merket seg at UDI heretter skal gjen- nomføre kontroller for å avdekke gjeninnvandring.

For å oppnå formålet med ordningen, er det vik- tig at en får oversikt over personer som gjeninnvan- drer. Departementet mener at en halvautomatisk lø- pende sammenligning av data fra DSP og DUF er en god kontrollrutine, samt at den gir det beste re- sultat med de dataverktøy vi i dag har. En halvauto- matisk gjennomgang består av en maskinell og en manuell del. Den tekniske løsningen for en halvauto- matisk gjennomgang er utviklet. En slik løsning er basert på samme prinsipper som en helautomatisk metode (kun maskinell). Dersom løsningen viser seg å være økonomisk forsvarlig tar departementet sikte på å gjennomføre helautomatisk sammenligning. UDI vil heretter gjennomføre en halvautomatisk gjennomgang for å avdekke gjeninnvandring må- nedlig.

Det er sommeren 2004 gjennomført en halvauto- matisk sammenlikning mellom DSP og DUF. Den maskinelle gjennomgangen av DSP og UDIs regi- stre som ble gjennomført i juni 2004, viste 962 (regi- streringer siden ca. 1990) mulig gjeninnvandrede

personer som ikke er registrert som gjeninnvandret i DUF. Dette tallet ble antatt å være altfor høyt. En manuell gjennomgang som nå er sluttført, har be- kreftet antakelsen om at dette tallet var for høyt. Den manuelle gjennomgangen viser at det har vært 202 personer som UDI vurderer som gjeninnvandret i tillegg til de som tidligere har vært registrert. Dette gir et totalt antall gjeninnvandrede personer på om lag 3 100 personer siden 1985.

De gjennomganger som har vært gjennomført (2001 og 2004) har vist at mange tilbakevendte ikke har vært registrert som utvandret i folkeregisteret (DSP). En bedre registrering her vil gjøre den fram- tidige sammenligningen av data mellom de to regi- strene betydelig enklere. UDI har vært i kontakt med Skattedirektoratet og vil følge opp denne problem- stillingen videre. Som et tiltak for å få bedre regi- strering i DSP vil det videre bli innført en rutine som krever at flyttemelding skal være sendt til DSP før tilbakevendingssøtte utbetales.

Innføringen av et felles datasystem (DUF) gir UDI mulighet til å holde bedre oversikt over gjen- innvandrede, ved at alle saksbehandlere nå har lese- tilgang til informasjon på tvers av avdelingene. Med innføring av DUF har også politiet lesetilgang til in- formasjon som er registrert i UDI og som kan sam- menholdes med politiets egen informasjon. UDI vil derfor ta et initiativ til dialog med politiet med sikte på å få til et økt fokus på problemstillingen med gjeninnvandring i politiets arbeid.

I tillegg vil det i løpet av kort tid bli utviklet løs- ninger som gjør det mulig å ta ut lister fra DUF over personer som er registrert tilbakevendt til hjemlan- det, og hvor det også nylig er startet saksbehandling om ny oppholdstillatelse, fornyelse av oppholdstilla- telse eller søknad om familiegjenforening. Dette vil bidra til at personer som gjeninnvandrer til Norge blir fanget opp.

Departementet anser at tiltakene vil bedre situa- sjonen med hensyn til oversikten på gjeninnvan- dringen til Norge, men vil følge situasjonen nøye frem- over.

#### Oppfølging av evalueringsrapport og forbedring av rutiner for tilbakebetaling

Riksrevisjonen viser til at det er over ett år siden evalueringsrapporten forelå, og departementet har ikke uttalt når arbeidet med vurdering av ordningen vil være ferdig og når eventuelle endringer vil bli iverksatt. Videre har ikke departementet redegjort for hvilke forbedringer mht. regler og rutiner for til- bakebetaling som eventuelt er tenkt gjennomført.

Tilskuddsordningen for tilbakevending er blitt drøftet mellom departementet og UDI, og UDI har 18.05.04 foreslått en omlegging av ordningen, delvis i tråd med anbefalingene i den eksterne evaluering- gen. Forslagene til endring blir nå gjennomgått i de- partementet. Departementet vil snart utrede om

*måloppnåelsen for ordningen er god nok i forhold til ressursbruken eller om en større omlegging er nødvendig. I forbindelse med dette vil også reglene og rutinene for tilbakebetaling bli vurdert.*

#### Regnskapsføring av krav

*Riksrevisjonen oppgir at de finner det uheldig at regnskapsføring av utestående krav ennå ikke er gjennomført som forutsatt.*

*UDI har i brev av 16.09.04 meddelt departementet at det har oppstått tekniske problemer i forbindelse med reskontroføring av krav. UDI jobber med å få en snarlig løsning på problemene. Departementet vil umiddelbart følge dette opp.*

*I forbindelse med at UDI skal gå over til SSØ som regnskapsfører vil departementet kreve at UDI får et tilfredsstillende system for regnskapsføring og oppfølging av krav om tilbakebetaling av tilbakevendingsstøtten. Overgangen til SSØ avhenger av når SSØ har kapasitet til å overta. Dette vil tidligst kunne skje våren 2005.*

*SSØ benytter Agresso som har en egen oppfølgingsmodul for inkasso, som er integrert med hovedboken og reskontroen. Det vil bl.a. være mulig å definere antall purringer, purregebyr og lage en fil for eksport av saksinformasjon til inkassoselskap for videre inndrivning av kravet. Dette er standard filformat som UDIs nåværende inkassofirma (Kredinor) håndterer. Det finnes også en funksjonalitet for å lese inn informasjon på saken fra inkassofirmaet.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kommunal- og regionaldepartementet ikke på et tidligere tidspunkt har hatt en tilfredsstillende oppfølging av forhold knyttet til ordningen med tilbakevendingsstøtte for flyktninger som hadde oppholdstillatelse i Norge og som frivillig vendte tilbake til hjemlandet.

Riksrevisjonen har merket seg at UDI heretter vil gjennomføre en månedlig halvautomatisk gjennomgang for å avdekke gjeninnvandring, og at en helautomatisk sammenligning vurderes hvis den viser seg å være økonomisk forsvarlig. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at de nevnte tiltakene vil bedre situasjonen med hensyn til oversikten over gjeninnvandringen til Norge, og at departementet vil følge situasjonen nøye framover.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at UDI har foreslått en omlegging av ordningen som delvis er i tråd med anbefalingene i den eksterne evalueringen, og at departementet snarlig vil utrede om måloppnåelsen for ordningen er god nok i forhold til ressursbruken, eller om en større omlegging er nødvendig. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet i den forbindelse vil vurdere regler og rutiner for tilbakebetaling.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå vil kreve at UDI får et tilfredsstillende system for

regnskapsføring og oppfølging av krav om tilbakebetaling av tilbakevendingsstøtte, og at UDI vil ta initiativet til dialog med politiet med sikte på å få til et økt fokus på problemstillingen med gjeninnvandring i politiets arbeid.

## **2 Økonomisk og administrativ oppfølging av statlige mottak**

I antegnelse til statsregnskapet for 1999, jf. Dokument nr. 1 (2000–2001), Innst. S. nr. 138 (2000–2001), tok Riksrevisjonen opp forhold knyttet til Utlendingsdirektoratets (UDIs) oppfølging av statlige flyktningmottak. Antegnelsen ble behandlet i Stortinget den 22. februar 2001. Av de forholdene som ble tatt opp, var det spesielt det at de økonomiske og administrative forholdene ble lite vektlagt ved UDIs tilsynsbesøk på mottakene. Kommunal- og regionaldepartementet opplyste i den forbindelse at det hadde bedt UDI om å etablere tilfredsstillende rutiner for oppfølging, og at departementet løpende ville følge UDIs oppfølging av disse forholdene.

På kapittel 520 Utlendingsdirektoratet post 21 Spesielle driftsutgifter, statlige mottak er det utgiftført nær 1,8 mrd. kroner i 2003. Midlene benyttes blant annet til kontraktsfestede ytelser til mottakenes driftsoperatører og ytelser til asylsøkere og flyktninger som bor i mottakene.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2003 har Riksrevisjonen gjennomført en ny undersøkelse som blant annet omfattet rutiner i forbindelse med UDIs kontroll av økonomiske og administrative forhold ved statlige mottak. UDIs rutinemessige kontroll av de økonomiske forholdene ved mottakene begrenser seg etter det Riksrevisjonen kan se til kontroll av innsendte regnskapsskjemaer. Riksrevisjonens undersøkelse viste manglende og for sen innsendelse av regnskapsskjemaer og at det var manglende underskrift av revisor på de samme skjemaene. Ved tilsyn av statlige mottak foretas det ingen rutinemessig kontroll av økonomiske og administrative rutiner.

Etter at saken var tatt opp med UDI, ba Riksrevisjonen i brev av 1. juni 2004 om Kommunal- og regionaldepartementets syn på det forhold at UDI mener at direktoratets økonomiske ansvar er begrenset til å overføre avtalte beløp i henhold til driftsavtale med driftsoperatører, og at ordningen med driftsavtaler er etablert og utviklet nettopp for å plassere det økonomiske ansvaret entydig på driftsoperatør. Det som da gjenstår av ansvar for UDI, er å kontrollere at driftsoperatørene leverer en tjeneste av en kvalitet og av det omfang som er bestilt og avtalt. Riksrevisjonen ba også Kommunal- og regionaldepartementet redegjøre for om det også var departementets syn at det ikke er UDIs oppgave å følge opp de økonomiske og administrative forholdene på de statlige mottakene. Med bakgrunn i den undersøkelsen Riksrevisjonen nå har gjennomført, hvor det ser ut som

om det ikke har skjedd tilfredsstillende forbedringer i UDIs oppfølging av de økonomiske og administrative forholdene siden Riksrevisjonens antegnelse for 1999, ba Riksrevisjonen om å få opplyst hvilken løpende oppfølging departementet har hatt på disse forholdene.

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 18. juni 2004 til Riksrevisjonen blant annet svart at departementet er av den oppfatning at oppfølgingen av midler overført til driftsoperatør i forhold til en kontrakt, først og fremst går på å kontrollere at kvaliteten på tjenestetilbudet, som et minimum, er i samsvar med inngått kontrakt. Departementet uttaler også at det er viktig at UDI rutinemessig følger opp økonomiske og administrative forhold ved mottakene, ved blant annet rutinemessige kontroller av refusjonskrav og utbetalinger av ytelser til beboerne og mottakenes rutiner i forhold til dette, og at budsjett og regnskap leveres i tråd med UDIs krav.

Departementet opplyser at det som en oppfølging av forhold påpekt av Riksrevisjonen i antegnelsene til statsregnskapet for 1999 og 2000, engasjerte PriceWaterhouseCoopers til å vurdere utvalgte sider ved UDIs drift, blant annet å gjennomgå årsavslutningen for regnskapsåret 2001. På grunnlag av gjennomgåelsen kom konsulentfirmaet med en anbefaling om krav til revisorattestasjon. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at dette nå er spesifisert i UDIs kravspesifikasjon til driftsreglementet, og at departementet har lagt til grunn at UDI har fulgt opp dette. UDI har informert departementet om at hvert regionkontor gjennomgår og ser til at revisorattesterte refusjonskrav er utarbeidet i henhold til kravspesifikasjonen og Reglementet for ytelser til beboerne (pengereglementet), og at korrekte vedlegg følger kravene.

Departementet opplyser at i forholdet til refusjonskrav for bruk av stykkprisplasser skal regionkontorene se til at krav kommer innen fristen, og at utbetalingen skjer i forhold til korrekt antall bruk av plasser. Departementet har imidlertid merket seg at UDI uttaler at de har hatt begrensede muligheter for å kontrollere disse kravene, og at dette henger sammen med nødvendigheten av å ha en dataløsning for den daglige bevegelsen inn og ut av mottakene, da manuelle kontroller vil kreve en annen bemanning enn den UDI har i dag. Departementet opplyser at UDI i 2004 har engasjert konsulentfirmaet KPMG til å se på problemstillinger spesielt knyttet til krav om stykkprisplasser. Departementet påpeker videre i sitt svar at det er viktig å få på plass en egen modul i Datasystemet for utlendingsforvaltning som åpner for økte kontrollmuligheter.

I forhold til generell oppfølging av mottakene har UDI, etter at Riksrevisjonen tok opp forholdet, igangsatt et arbeid for å utvikle en database som gjør det mulig å systematisere innsendte regnskapsdata. Dette vil ifølge departementet gi økt mulighet for å sammenligne og analysere driftsøkonomien i motta-

kene, og å følge opp driftsoperatørene som leverer skjemaene for sent. Departementet opplyser at UDI har avsatt noe ressurser til dette, og at departementet mener dette er et godt tiltak.

Departementet uttaler til slutt at kravspesifikasjonen og UDIs rutiner til nå har vært vurdert av departementet som tilstrekkelig kontroll i forhold til refusjonskrav og kontroll av driftsoverføringer til driftsoperatører for mottak. Som en følge av Riksrevisjonens gjennomgang ser departementet at rutine-ene kan være mangelfulle i forhold til denne kontrollen. Departementet vil kreve at UDI får på plass rutiner som sikrer at tilsyn med mottakene også innebærer en bedre oppfølging av de økonomiske og administrative rutinene.

### Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil kreve at UDI får på plass rutiner som sikrer at tilsyn med mottakene også innebærer en bedre oppfølging av de økonomiske og administrative rutinene.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet påpeker viktigheten av at UDI må få på plass en egen modul i Datasystemet for utlendingsforvaltning som åpner for økte kontrollmuligheter i forbindelse med refusjonskrav for bruk av stykkprisplasser.

Riksrevisjonen har også merket seg at det er igangsatt et arbeid med å utvikle en database for å kunne systematisere de innsendte regnskapene, slik at man bedre kan sammenligne og analysere driftsøkonomien i mottakene og følge opp driftsoperatørene som leverer skjemaene for sent.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at forhold tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet for tidligere år ikke er blitt tilfredsstillende fulgt opp, og at nødvendige tiltak ikke er iverksatt.

### Kommunal- og regionaldepartementet har svart:

*«I Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet 1999, jf. Dok. nr. 1 (2000–2001) ble det i tillegg til at de økonomiske og administrative forholdene i for liten grad ble vektlagt ved tilsynsbesøk, pekt på at regelverket for statens anskaffelsesvirksomhet ikke var benyttet ved kjøp av tjenester for etablering og drift av nye statlige mottak. Departementet ba på denne bakgrunn UDI etablere rutiner for opprettelse av mottak i tråd med regelverket. Alle nye mottak skal nå bli etablert i tråd med dette.»*

#### 2.1 Oppfølging av antegnelsene til statsregnskapet fra 1999.

*Etter Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for 1999, er det gjennomført følgende endringer i rutiner mv. for økonomikontroll i statlige mottak:*

- UDI utarbeidet i 2000 rutinebeskrivelsen «Økonomikontroll i statlig mottak», som senere er delvis innarbeidet i dokumentet «UDIs kvalitetsarbeid med statlige mottak» og i UDIs kravspesifikasjon til driftsreglementet. Krav til driftsoperatørene er også spesifisert i UDIs kravspesifikasjon til driftsreglementet.
- PriceWaterhouseCoopers (PwC) har på oppdrag fra departementet vurdert utvalgte sider ved UDIs drift, herunder en gjennomgåelse av årsavslutningen for regnskapsåret 2001. PwC fant at refusjonsskjema fra mottak i flere tilfeller ikke var attestert av revisor, og således anbefalte at revisor enten kan attestere på selve refusjonsskjemaet eller avgi en separat erklæring. Dette er i ettertid spesifisert i UDIs kravspesifikasjon til driftsreglementet.
- UDI skal følge opp økonomiske forhold ved mottaksdriften ved at driftsoperatørene må levere utdrag av budsjett og regnskap i form av et skjema som må fylles ut og leveres innen gitte frister. Regnskapsskjemaet skal være attestert av revisor. UDI kan videre be om å få innsyn i det fullstendige regnskapet, noe som gjøres og har vært gjort dersom det oppdages avvik.
- UDIs regionkontor skal ved oppstart av et mottak påse at budsjett er mottatt innen to måneder etter oppstart. Videre skal regionkontorene påse at de korrekte dokumentene er mottatt i henhold til fristene, og at innsendt regnskap er attestert av revisor. En ordning der UDI gir en tidsfrist til mottakene for når mangler skal være utbedret, og at mottakene skal gi skriftlig tilbakemelding til UDI om hva som er gjort, er ment å tydeliggjøre forpliktelsene for mottakene.
- UDI har utarbeidet et nytt tilsynskonsept som bl.a. innebærer at en kontroll av mottakene gjennom hele året, fremfor at hovedvekten legges på et tilsynsbesøk til avtalt tidspunkt. Som et ledd i tilsynet med det enkelte mottak gjennomgår regionkontoret rutinemessig mottakets budsjett og regnskap.
- Kontroll av beboerøkonomien, dvs. kontroll av refunderte utgifter knyttet til ytelser til beboerne etter reglementet for økonomisk hjelp til personer i mottak (pengereglementet), foregår ved oppstart av et mottak og løpende (månedlig), i tillegg til stikkprøver.
- I forhold til refusjonskrav for bruk av stykkpris-plasser, skal regionkontorene påse at krav kommer innen fristen, og at utbetaling skjer i forhold til korrekt antall bruk av plasser. Departementet har merket seg at UDI sier at de har hatt begrensede muligheter for å kontrollere disse kravene. UDI har i 2004 engasjert konsulentfirmaet KPMG til å se på problemstillinger spesielt knyttet til krav om stykkpris-plasser. En egen modul i Datasystemet for utlendingsforvaltningen (DUF) vil åpne for økte kontrollmuligheter, men må iflg.

UDI vurderes opp mot ressursbruken. Departementet mener det er viktig å få slike kontrollrutiner på plass og vil følge dette opp.

## 2.2 Departementets videre oppfølging

Kommunal- og regionaldepartementet er av den oppfatning at oppfølging av midler overført til driftsoperatør ift. kontrakt, først og fremst går på kontroll av at kvaliteten på tjenestetilbudet, som et minimum, er i samsvar med inngått kontrakt. Driften av statlige mottak for asylsøkere er videre regulert gjennom UDIs styringsdokumenter. Styringsdokumentene omfatter:

- Driftsreglementet – Reglement for drift av statlige mottak, som angir overordnede målsettinger, rammer og ansvarsfordeling.
- Kravspesifikasjonen – Kravspesifikasjon til Driftsreglementet som angir hvilke kvalitetskrav det stilles til driften.
- Pengereglementet – Reglement for økonomisk hjelp til personer i statlig mottak.
- Føringsbrev – Gjeldende føringsbrev for inneværende år som angir krav til planlegging av utvalgte satsingsområder ved mottaksdriften og rapportering til UDI.

I tillegg reguleres driften av de til enhver tid gjeldende rundskriv, rutinebeskrivelser, skjemaer og veiledere. Kravspesifikasjonen og UDIs rutiner har til nå vært vurdert av departementet som tilstrekkelig kontroll i forhold til refusjonskrav og kontroll av driftsoverføringer til driftsoperatører for mottak.

Departementet ser imidlertid at rutinene kan være mangelfulle i forhold til rutinemessig kontroll av refusjonskrav, utbetalinger av ytelser til beboerne og til «ryddighet» i mottakenes rutiner i forhold dette, og til at budsjett og regnskap leveres i samsvar med de krav som er fastsatt. Etter departementets oppfatning er det viktig at UDI rutinemessig følger opp disse forholdene ved mottakene.

Departementet vil kreve at UDI får på plass rutiner som sikrer at tilsyn med mottakene også innebærer en bedre oppfølging av de økonomiske og administrative rutinene. Dette innebærer bl.a. å få på plass bedre kontrollrutiner, bl.a. gjennom en modul i Datasystemet for utlendingsforvaltningen (DUF) som inneholder detaljerte data om inn og utflytting av mottak og et system for kontroll med bruk av stykkpris-plasser som UDI tar sikte på skal være på plass fra årsskiftet. De økonomiske rutinene i forbindelse med utbetaling av pengereglementets ytelser til beboerne i mottak er under revidering. Departementet vurderer om man ved fremtidige kontrakter skal kreve separate konti mellom pengereglementsytelser og driftsmidler ved mottak. For å forbedre UDIs oppfølging av mottakenes rapportering er en egen database som gjør det mulig å systematisere innsendte regnskapsdata, og følge opp de driftsoper-

*ratører som leverer skjema for sent, under utvikling. Regnskap for 2003 er nå i ferd med å bli registrert i basen, mens analysedelen foreløpig ikke er helt ferdig.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at UDIs oppfølging av statlige mottak ikke synes å være særlig forbedret etter at flere mangler ble påvist i antegnelsene til statsregnskapet for 1999.

Riksrevisjonen har merket seg at Kommunal- og regionaldepartementet nå vil kreve at UDI etablerer rutiner som sikrer at tilsyn med mottakene innebærer bedre oppfølging av økonomiske og administrative rutiner. Videre at UDI tar sikte på at modulen i Data-system for utlendingsforvaltning, som blant annet øker kontrollmuligheten i forbindelse med refusjonskrav for bruk av stykkprisplasser, skal være på plass fra årsskiftet.

Riksrevisjonen har også merket seg at utviklingen av en database for å kunne systematisere de innsendte regnskapene er under utvikling, og at regnskapene for 2003 nå er i ferd med å bli registrert i basen, men at analysedelen ikke er helt ferdig.

Riksrevisjonen forutsetter at de omtalte tiltakene blir tilstrekkelig prioritert og løpende fulgt opp av Kommunal- og regionaldepartementet.

#### **Kommunal- og regionaldepartementet har følgende avsluttende merknad til de samlede antegnelsene:**

*«Kommunal- og regionaldepartementet tar antegnelsene fra Riksrevisjonen alvorlig og legger stor vekt på oppfølgingen av slike saker. Vi ser at oppfølgingen burde vært bedre på flere punkter.»*

## **Til orientering**

### **3 Merutgifter og mindreinntekter**

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mind-

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Per Anders Engeseth



# Kultur- og kirke departementet

## Statsregnskapet 2003

### Antegnelser

#### 1 Norsk Tipping AS

##### *Innledning*

Norsk Tipping AS ervervet i 2000 datterselskapet Fabelaktiv AS. Fabelaktiv AS produserer fjernsynsendte trekninger fra spill i Norsk Tipping AS, og driver generell TV-produksjon.

I 2001 opprettet Norsk Tipping AS datterselskapet Spillverden AS. Spillverden AS har fått overført en rekke rettigheter fra Norsk Tipping AS i tilknytning til spill og betalingsløsninger. Spillverden AS har som siktemål å delta i opprettelse og drift av nye spillorganisasjoner internasjonalt. Spillverden AS har på kort sikt som mål å få On Line National Lottery på Sri Lanka i funksjon med minimum tre spill i produksjon. Det er vurdert engasjementer i flere land, blant andre Hviterussland, Palestina, Mexico, Tyrkia og Korea.

Spillverden AS eier 50 % av Buypass AS. Ergo Group AS eier de øvrige aksjene i selskapet. Spillverden AS har blant annet til formål å levere varer og tjenester knyttet til bruk av informasjonsteknologi ved å utvikle tjenester og produkter knyttet til bruk av smartkort.

##### *Norsk Tippings styring av datterselskapene*

Fabelaktiv AS og Spillverden AS har etter at de henholdsvis ble ervervet og opprettet av Norsk Tipping AS, hatt behov for tilførsel av kapital på mer enn 40 mill. kroner. Kapitalen har vært tilført ved å konvertere gjeld til egenkapital, nye langsiktige lån og ved kontantoverføringer fra morselskapet. Overføringene har vært en forutsetning for videre drift. Denne tilførselen av kapital har redusert overskuddet i Norsk Tipping AS både i 2002 og 2003.

I forbindelse med Riksrevisjonens revisjon av Norsk Tippings regnskaper for 2003 kom det fram at Fabelaktiv AS per 31. desember 2003 hadde en negativ egenkapital på 13,7 mill. kroner. Revisjonen viste samtidig at Norsk Tipping AS den 9. oktober

2003 inngikk en låneavtale med Fabelaktiv AS på 14 mill. kroner til gunstige betingelser. I januar 2004 etterga styret for Norsk Tipping AS lånet gjennom konvertering til egenkapital. Det ble også ytt et kontanttilskudd på 2,5 mill. kroner.

I brev av 16. mars 2004 til Norsk Tipping AS tok Riksrevisjonen opp flere forhold knyttet til tilførselen av kapital til datterselskapene. Riksrevisjonen ba blant annet om en redegjørelse for hvilke vurderinger Norsk Tipping AS har lagt til grunn med hensyn til den finansielle risikoen og de konsekvensene som Norsk Tipping AS er eksponert for ved de engasjementene som er inngått gjennom datterselskapene.

Aksjeloven (AL) stiller krav om at alle transaksjoner mellom mor- og datterselskap skal baseres på forretningsmessige prinsipper, jf. AL § 3-9. Aksjeloven stiller videre krav om at styret i et selskap straks skal foreslå tiltak og innkalle til generalforsamling dersom egenkapitalen i selskapet er tapt eller er lavere enn forsvarlig, jf. AL § 3-5 (styrets handlingsplikt).

Ut fra dette stilte Riksrevisjonen spørsmål om hvordan Norsk Tipping AS kunne yte et lån til Fabelaktiv AS med gunstige betingelser på et tidspunkt hvor egenkapitalen måtte anses som tapt. Riksrevisjonen ønsket også å få redegjort for om styret for Fabelaktiv AS hadde fulgt aksjelovens krav til handlingsplikt da aksjekapitalen i selskapet ikke lenger var forsvarlig.

I brev fra Norsk Tipping AS av 22. mars 2004, som ble sendt via Kultur- og kirke departementet, heter det at datterselskapene leverer tjenester som anses som sentrale i selskapets framtidige verdikjede. For å sikre best mulig fornyelsesevne er det viktig at disse selskapene opererer i et marked som gir impulser til slik fornyelse. Selskapet framholder at det således har vært nødvendig å tillate prosjekter som ikke nødvendigvis gir kortsiktig avkastning, men som har det mål for øyet å sikre en best mulig langsiktig kompetanse og forretningsmessig posisjon.

Ifølge Norsk Tipping AS var det høsten 2003 ikke grunnlag for å hevde at egenkapitalen i Fabelaktiv AS var tapt. Fabelaktivs økonomiske problemer knyttet seg ifølge Norsk Tipping AS til en større satsing på å utvikle et barne-TV-program (GNOTTE-NE). Helt fram til utgangen av 2003 var det ifølge Norsk Tipping AS usikkerhet rundt inntektsmulighetene fra salg av dette programmet. Det er derfor ikke riktig å hevde at egenkapitalen var tapt, og det inntrådte heller ikke noen handlingsplikt fra styrets side. At styret for Norsk Tipping AS i januar 2004 valgte å avskrive kostnadene til GNOTTE-prosjektet ut fra et forsiktighetsprinsipp, forandrer ifølge Norsk Tipping AS ikke denne vurderingen.

Ifølge Norsk Tipping AS kunne rapporteringsrutinene rundt den økonomiske utviklingen i Fabelaktiv AS vært bedre overfor morselskapets styre, og det ble gjort oppmerksom på at slike rutiner nå er innført ved at det regelmessig blir rapportert om datterselskapenes stilling i styremøtene i Norsk Tipping AS.

I brev fra Kultur- og kirkedepartementet av 25. mars 2004 svarer departementet at man vanskelig kan se at det foreligger kritikkverdige forhold ved driften av datterselskapene eller ved morselskapets disposisjoner overfor dem. Departementet mener imidlertid at de problemstillingene som er beskrevet, illustrerer behovet for klare retningslinjer for Norsk Tipping AS og styret i Norsk Tipping AS i forhold til premissene for driften av datterselskapene. Departementet opplyser at de i løpet av 2003 har innledet en nærmere dialog med Norsk Tipping AS om aktiviteten i selskapets datterselskaper. Siktemålet for dialogen er, på basis av de senere års erfaring med produksjon gjennom datterselskaper, å etablere retningslinjer for Norsk Tipping AS og selskapets styre med nærmere kriterier for etablering og drift av slik aktivitet utenfor morselskapet. Departementet har lagt opp til å avslutte dette arbeidet i løpet av innværende år.

#### *Departementets styring av Norsk Tipping AS*

I Ot. prp. nr. 52 (1991–92) om lov om pengespill ble det åpnet for at Norsk Tipping AS kan påta seg oppdrag som ikke gjelder spill, jf. merknadene til § 3 i lovutkastet. I forarbeidene heter det at en slik adgang kan fastsettes i vedtektene når det gjelder selskapets virkeområde. Det heter videre at «departementet vil vurdere spørsmålet videre dersom det oppstår aktuelle oppdrag, herunder også hvilke retningslinjer som må gis for slike oppdrag».

Ifølge Reglement for økonomistyring i staten § 10 skal virksomheter som har overordnet ansvar for særlovsselskaper som staten eier helt eller delvis, utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper.

I brev av 23. april 2004 ba Riksrevisjonen depar-

tementet opplyse hvilke vurderinger som var gjort i forkant av etableringen av Fabelaktiv AS og Spillverden AS. Riksrevisjonen ba også om eventuelle retningslinjer som var utarbeidet i forbindelse med at Norsk Tipping AS engasjerte seg i de to selskapene. Riksrevisjonen ba om å få tilsendt eventuelle retningslinjer for departementets eierstyring av Norsk Tipping AS. Det ble videre bedt om kopi av de vedtakene departementet har fattet som eier i 2003 og kopi av møtereferater og annen dokumentasjon fra møter mellom selskap og departement hvor spørsmål knyttet til virksomhetsstyring har vært behandlet i 2003.

I brev av 8. juni 2004 opplyser departementet at det i departementets interne økonomiinstruks er innført generelle retningslinjer for styring og kontroll av aksjeselskaper med visse særlige bestemmelser knyttet til Norsk Tipping AS.

Når det gjelder etableringen av datterselskaper under Norsk Tipping AS, opplyser departementet at fordi siktemålet med de eksterne etableringene som er gjort, ligger innenfor formålet med selskapets virksomhet, har det ikke vært ansett som formelt sett nødvendig å endre selskapets vedtekter ved etableringene. En redegjørelse for selskapsetableringen av Spillverden AS ble imidlertid tatt inn i departementets budsjettforslag for 2002, jf. St. prp. nr. 1 (2001–2002).

I møte med Riksrevisjonen 19. mai 2004 understreket departementet at man i stor grad har basert seg på muntlig dialog med styret og administrativ ledelse i Norsk Tipping AS. Det ble lagt fram et referat fra et møte mellom departementet og direktøren for Norsk Tipping AS, der forhold rundt datterselskapene var behandlet. Referatet var ikke formelt oversendt styret for Norsk Tipping AS.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen konstaterer at Norsk Tipping AS gjennom sitt engasjement i datterselskapene Fabelaktiv AS og Spillverden AS over en fireårsperiode har måttet gå inn med en kapitaltilførsel på over 40 mill. kroner. Engasjementene har ført til reduksjon i spilleoverskuddet for Norsk Tipping AS.

Riksrevisjonen finner grunn til å stille spørsmål ved at Kultur- og kirkedepartementet i forkant av etableringen av datterselskapene for Norsk Tipping AS ikke gjorde grundigere vurderinger av om det var riktig av Norsk Tipping AS å gå inn i disse engasjementene. Det ble heller ikke etablert vedtekter som satte rammer for hvilke formål datterselskapene skulle ha, og hvilken økonomisk risiko som skulle aksepteres.

Riksrevisjonen finner gjennom mottatt dokumentasjon fra departementet og virksomheten at eierstyringen fra departementet i stor grad synes å være basert på uformell kommunikasjon. Utøvelsen av eierskapet er lite dokumentert. Uformelle prosesser

knyttet til eierskap er vanskelig å kontrollere og kan skape uklare ansvarsforhold.

Riksrevisjonen stiller seg kritisk til argumentasjonen om at styret for Norsk Tipping AS av forsiktingsgrunner valgte å konvertere et lån til Fabelaktiv AS til egenkapital, men at situasjonen sett fra Fabelaktiv AS ikke var så alvorlig at styret for datterselskapet hadde noen handlingsplikt. Riksrevisjonen kan vanskelig se at betingelsene for fortsatt drift av Fabelaktiv AS var til stede ved utgangen av 2003, eller at selskapet kunne fått godkjent sitt regnskap, uten at selskapet var blitt tilført kapital. Slik denne saken har vært håndtert, kan det dannes et inntrykk av at morselskapet føler sterkere forpliktelse enn datterselskapets eget styre til å rydde opp i de økonomiske problemene. Det kan skape en oppfatning av at datterselskapet ikke anstrenger seg nok for å rette opp den økonomiske situasjonen med egne krefter. Når morselskapet er en monopolbedrift og datterselskapene leverer tjenester i et kommersielt marked, kan det også oppstå uheldig kryssubsidiering dersom nødvendige retningslinjer for å forhindre dette ikke foreligger.

De tapene som Norsk Tipping AS har hatt i forhold til Fabelaktiv AS i 2003, er knyttet til utviklingen av et kommersielt program for barne-TV. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om midler fra Norsk Tippings spilleoverskudd skal brukes til å dekke denne typen satsinger. Det kan også reises spørsmål om de planene for internasjonal satsing som Spillverden AS har lagt, er innenfor Norsk Tipping AS sitt mandat, og om departementet bør klargjøre ramme for den internasjonale satsingen.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet nå opplyser at de har innledet en dialog med Norsk Tipping AS vedrørende aktiviteten i selskapets datterselskaper med sikte på å etablere retningslinjer for slik aktivitet. Det forutsettes at Riksrevisjonen orienteres om det videre arbeid på dette området. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet i denne prosessen er klar på ansvarsdelingen mellom styret og administrasjonen. Dialog om rammer for virksomheten og departementets krav og forventninger til kontroll bør etter Riksrevisjonens oppfatning primært skje mot Norsk Tippings styre.

### **Kultur- og kirke departementet har svart:**

#### «Norsk Tipping AS' engasjementer utenfor Norge

*Vi viser til Kultur og kirke departementets brev av 25.3.2004 og 8.6.2004 til Riksrevisjonen.*

*Når det gjelder Norsk Tipping AS' engasjementer utenfor Norge har disse tradisjonelt kun omfattet konsulentbistand på non-profitbasis. Etter henvendelse fra myndighetene på Sri Lanka har imidlertid Norsk Tipping gjennom datterselskapet Spillverden AS påtatt seg operatøransvar med sikte på etablere tilbud av pengespill basert på lignende prinsipper som i Norge. Erfaringen så langt viser at premissene*

*for slike engasjementer lett vil kunne endre seg underveis, på en måte som kan skape dilemmaer i forhold til selskapets engasjement. Kultur- og kirke departementet tar derfor sikte på at selskapets framtidige engasjementer utenfor Norge kun skjer som non-profitbasert konsulentbistand i henhold til tidligere tradisjon, og at bestemmelser om dette blir inntatt i instruksverket for selskapet.*

#### Norsk Tipping AS' styring av datterselskapene

*Som nevnt i departementets brev 25.3.2004 er det ut fra de opplysninger som framgår av Riksrevisjonens brev og Norsk Tippings brev i saken vanskelig for departementet å legge til grunn at det foreligger kritikkverdige forhold ved driften av datterselskapene eller ved morselskapets disposisjoner ovenfor disse. Når det gjelder handlingsplikt etter AL § 3-5 skal denne sikre at styret handler ansvarlig overfor eiere og kreditorer når det foreligger reell risiko for at det kan oppstå en økonomisk krise.*

*Datterselskapet Fabelaktiv AS er heleid av Norsk Tipping AS. Kultur- og kirke departementet er ikke kjent med at styret i Fabelaktiv AS' disposisjoner ikke har skjedd i forståelse med styret i morselskapet. Spørsmålet blir dermed om styret i Fabelaktiv AS på noe tidspunkt har satt kreditorenes interesser til side i strid med handleplikten. Etter departementets vurdering må det her legges til grunn at kreditorenes interesser ikke kan anses tilsidesatt så lenge selskapets og morselskapets intensjon er å videreføre driften i selskapet, om nødvendig med innskudd av ny egenkapital.*

*I forhold til henvisningen til AL § 5-9 understrekes at Norsk Tipping AS er unntatt fra aksjelovens bestemmelser. Viktigere i denne forbindelse er det imidlertid at Norsk Tipping AS' strategiske og forretningsmessige interesse i Fabelaktiv ikke primært har vært å skaffe morselskapet inntekter fra eksterne kommersielle virksomhet, men snarere å sikre en optimal balanse mellom kvalitet, kostnadseffektivitet og kontroll i verdikjeden for morselskapets spillprodukter. I praksis innebærer dette at kompetansen på kommersiell fjernsynsproduksjon, som er bygd opp gjennom aktiviteten i Fabelaktiv, vil kunne ha større strategisk og markedsmessig verdi for morselskapet, enn de kommersielle inntekter til Fabelaktiv alene. Fabelaktivs samlede verdi for morselskapet vil dermed ikke uten videre kunne vurderes isolert ut fra bunnlinjen i Fabelaktiv. Det tilligger Norsk Tipping AS' styre å foreta den løpende vurdering av om Fabelaktiv samlet sett har en tilfredsstillende verdi for morselskapet.*

#### Departementets styring av Norsk Tipping AS

*Norsk Tipping AS som pengespillpolitisk verktøy skiller seg fra andre heleide statsaksjeselskap. Foruten at Norsk Tipping AS er et særlovsselskap har Regjering og Storting gjennom behandlingen av*

Stortingsmelding nr 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap (jf bilag 24) blant annet lagt til grunn at regelverksmyndighet og eierskap for selskapet bør ligge i ett og samme departement. I motsetning til det normale for statsselskapene, hvor eierskap og regelforvaltning i størst mulig grad forvaltes av ulike departement, har man for Norsk Tipping AS funnet at disse funksjoner bør samles på ett sted for å sikre mest mulig effektiv politisk styring av selskapet og politikken på pengespillområdet, jf pkt 8.2 i meldingen. Dette gjør at de alminnelige prinsipper for godt eierskap som ble nevnt under pkt 5.5 i eierskapsmeldingen ikke uten videre kan legges til grunn i forhold til Norsk Tipping AS, jf også siste setning under punkt 5.5 i meldingen.

På denne bakgrunn vil det også være naturlig at staten til dels utøver sitt eierskap aktivt gjennom regelverksutformingen. Prosessen rundt regelverksutformingen krever også løpende kontakt mellom administrasjonen i departementet og administrasjonen i selskapet, noe som gjør at slik uformell kontakt må anses naturlig på en helt annen måte enn i et departement med et rendyrket eierskapsansvar.

#### Til Riksrevisjonens bemerkninger

Målsettingen med Norsk Tipping AS' datterselskaper har vært å sikre spesialiserte og profesjonelle tjenester i tilknytning til selskapets kjernevirksomhet. Datterselskapene er etablert på områder hvor det har vært ansett viktig å sikre størst mulig kontroll med tjenesteproduksjonen, samtidig som det har vært ansett vanskelig å utvikle tilstrekkelig kvalitet og kostnadseffektivitet gjennom intern produksjon i morselskapet. Departementet kan i dette perspektiv ikke se at det er grunnlag for å hevde at aktiviteten i datterselskapene totalt sett har hatt negativ økonomisk verdi for selskapet.

Som tidligere opplyst overfor Riksrevisjonen, blant annet i brev 25.3.2004, ble det i juni 2003 innledet dialog med Norsk Tipping A/S vedrørende aktiviteten i datterselskapene. Siktemålet for dialogen har vært at det på basis av de senere års erfaring med produksjon gjennom datterselskap, etableres retningslinjer for Norsk Tipping AS og Norsk Tipping AS' styre med nærmere kriterier for etablering og drift av slik aktivitet utenfor morselskapet. Det er lagt opp til at dette arbeidet avsluttes i løpet av inneværende år.»

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen har merket seg at Norsk Tipping AS' framtidige engasjementer utenfor Norge heretter kun skal skje som non-profitbasert konsulentbistand i henhold til tidligere tradisjon, og at bestemmelser om dette blir inntatt i instruksverket for selskapet.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementets eierstyring av Norsk Tipping AS i stor

grad er basert på uformell kommunikasjon, og at sentrale spørsmål om styring og kontroll skjer i kommunikasjon med Norsk Tipping AS' administrasjon, uten at styret er trukket inn. Det er korrekt at eierskapsmeldingen åpner for at prinsipper for god eierstyring ikke på alle punkter skal gjelde for virksomheter av Norsk Tipping AS' karakter. Prinsippet om at styret skal føre kontroll med selskapets ledelse på vegne av eierne, må imidlertid etter Riksrevisjonens oppfatning gjelde fullt ut også for Norsk Tipping AS. Riksrevisjonen fastholder derfor at departementet må avklare overordnede spørsmål rundt styring og kontroll med Norsk Tipping AS' styre. Kommunikasjonen må i større grad formaliseres og skriftliggjøres, slik at departementets utøvelse av eierfunksjonen blir etterprøvbart. At departementet også er regelverksforvalter på Norsk Tipping AS' område forsterker etter Riksrevisjonens oppfatning kravet til ryddighet i de ulike rollene.

Riksrevisjonen finner grunn til å kritisere at departementet i forkant av etableringen av Norsk Tipping AS' datterselskaper ikke ga klarere retningslinjer for hvilke aktiviteter som kan aksepteres, og hvilken økonomisk risiko som kan tas. Departementets svar forsterker et inntrykk av at Norsk Tipping AS er villig til å strekke seg svært langt for å sikre fortsatt drift, selv om dette tilsier vesentlige økonomiske tilskudd fra morselskapet. Selv om virksomhetene vurderes som viktige i Norsk Tipping AS' totale verdikjede, får datterselskapene gjennom dette fordeler som skaper risiko for krysssubsidiering og konkurransevridning. Riksrevisjonen mener at det bør stilles større krav til at Norsk Tipping AS dokumenterer at datterselskapenes aktiviteter faktisk har den strategiske og markedsmessige betydningen som påstås. Riksrevisjonen fastholder at de økonomiske problemene i Fabelaktiv AS burde utløst handlingsplikt for styret i datterselskapet, og at håndteringen av underskuddet i 2003 skaper inntrykk av at morselskapet tar større ansvar enn datterselskapet for å løse de økonomiske problemene.

Riksrevisjonen vil bemerke at departementet i liten grad synes å erkjenne de problemer og dilemmaer som Riksrevisjonen har bemerket når det gjelder visse sider ved Norsk Tipping AS' styring av sine datterselskaper.

## **2 Opplysningsvesenets fond – regnskapet for 2003**

### *Innledning*

Opplysningsvesenets fond (OVF) er et selvstendig rettssubjekt som eier de eiendommene og den finanskapitalen det består av. Fondet er en av landets største grunneiere med et samlet areal på over en million dekar. Eiendommene består av prestegårder, presteboliger, skoger, festetomter og forretningseiendommer. Opplysningsvesenets fond skal tilgodese kirkelige formål, i samsvar med Grunnloven § 106

og lov om Opplysningsvesenets fond. Opplysningsvesenets fond forvaltes av et forvaltningsorgan under Kultur- og kirkedepartementet (KKD). Et styre oppnevnt av departementet har ansvaret for forvaltningsorganet og Opplysningsvesenets fond. Styret fastsetter reglement for forvaltningen av fondet i samsvar med de overordnede retningslinjene for forvaltningen som er fastsatt av KKD.

#### *Svakheter og mangler ved regnskapet*

Riksrevisjonen har godkjent Opplysningsvesenets fonds regnskap for 2003, men det er knyttet vesentlige merknader til godkjennelsen. Revisjonen har avdekket svakheter og mangler når det gjelder dokumentasjon og sporbarhet, og at rutinene ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstillende krav til god intern kontroll. Dette er blant annet tatt opp:

- Sen stenging av regnskapet
- Stor grad av korrigeringer og omposteringer og delvis svak spesifisering av grunnlaget for korreksjonene
- Sen og varierende kvalitet på avstemminger og lite tilfredsstillende dokumentasjon av balanseposter
- Varierende kvalitet på bilag og underdokumentasjon
- Manglende forklaring av avvik mellom regnskapsført og innberettet merverdiavgift
- Mangelfull dokumentasjon av forsystemet Tazett som leverer data til regnskapet, og dårlig kvalitet på avstemming mellom Tazett og regnskapssystemet

I tillegg er det avdekket manglende revidert regnskap for datterselskapene vedrørende et større kontorkompleks (Rådhusgaten 1–3) som inngår som verdi i OVF's balanse. Mangelen medfører at verdsettelse av gjeldende balansepost og tilhørende noter ikke kan bekreftes. Etter flere purringer er regnskap for datterselskapene mottatt i vedlegg fra departementet i brev av 9. juni 2004, etter at Riksrevisjonens avsluttende revisjonsbrev var avgitt.

Merknadene til regnskapet for 2003 ble tatt opp i brev fra Riksrevisjonen av 19. mars og 14. mai 2004. OVF har svart Riksrevisjonen i brev av 29. mars, 19. april og 2. juni 2004. OVF opplyser at de har avdekket et behov for tilførsel av ressurser i økonomienheten. OVF ser ressursknapphet som en vesentlig årsak til manglene, og viser til at de er i ferd med å styrke økonomienheten gjennom engasjementer og innleie av nødvendig kapasitet. OVF mener samtidig at Riksrevisjonens revisjon gir et for negativt bilde av situasjonen, og viser til at en del svakheter allerede er korrigert, eller er i ferd med å bli korrigert. Kultur- og kirkedepartementet uttaler i brev av 9. juni 2004 at man vil be fondet om en særskilt statusrapport per 1. oktober 2004, med utgangspunkt i de forholdene som Riksrevisjonen har pekt på, og i fon-

dets vurdering av behovene for å styrke den interne kontrollen.

#### *OVFs investeringsstrategi*

Opplysningsvesenets fond har plassert en betydelig del av sin kapital i verdipapirer (blant annet aksjer og obligasjoner). Porteføljen for verdipapirer var ved utgangen av 2003 på rundt 1 mrd. kroner. Fondets investeringsmål er å oppnå en høyere avkastning enn det man får på såkalte risikofrie statssertifikater. Styret for fondet og forvaltningsorganet fastsetter rammer for hvor stor del av porteføljen som kan investeres i de ulike finansinstrumentene (aksjer, obligasjoner m.m.). Styret plikter å varsle departementet om forhold som er av ekstraordinær karakter.

Revisjonen har funnet at Opplysningsvesenets fond i januar og februar 2003 foretok et vesentlig nedsalg av internasjonale aksjer, i strid med de reglene som da gjaldt for plassering i finansielle instrumenter, og som styret fastsatte i 2001.

Ved inngangen til 2003 utgjorde internasjonale aksjer 24 % av porteføljen. Ifølge daværende instruks for kapitalforvaltning, skulle internasjonale aksjer utgjøre mellom 25 % og 55 % av samlet portefølje, med en anbefalt verdi på 35 %. Revisjonen viser at fondet i januar 2003 solgte seg ned til 18 % i internasjonale aksjer, og at de i februar 2003 solgte seg ytterligere ned til 7 %. Differansen mellom nedre grense i daværende instruks og fondets faktiske plasseringer var på dette tidspunktet 18 %. Dette tilsvarer et beløp på i overkant av 180 mill. kroner.

I ny instruks for kapitalforvaltning som styret for fondet vedtok 2. april 2003, ble det fastslått at internasjonale aksjer skulle utgjøre mellom 10 % og 20 % av samlet portefølje, med en anbefalt verdi på 15 %.

Revisjonen viser at fondets plassering i internasjonale aksjer fra april 2003 og ut året lå på rundt 7 % av den totale porteføljen. Dette er 3 % lavere enn det som ble satt som nedre grense i den nye instruks. Fondet har senere opplyst at styret i september 2003 endret instruks slik at andelen internasjonale aksjer kan gå ned til 0 %.

I brev av 14. mai 2004 etterlyste Riksrevisjonen forklaring på hvorfor fondet i sine plasseringer i internasjonale aksjer gjennom deler av 2003 ikke har forholdt seg til gjeldende instruks.

I brev av 2. juni 2004 svarte Opplysningsvesenets fond at administrasjonen for fondet den 21. januar 2003 fremmet forslag til nye rammer for investeringer blant annet i internasjonale aksjer, og at slike rammer ble vedtatt av fondets styre den 2. april 2003. Det ble ikke gitt noen direkte forklaring på hvorfor nedsalget hadde funnet sted før den nye instruks formelt var vedtatt. Det ble heller ikke kommentert at investeringene i internasjonale aksjer også etter at ny instruks var vedtatt, lå under det som styret hadde satt som nedre grense.

Kultur- og kirkedepartementet svarte i brev av 9. juni 2004 at nedsalget av OVFs internasjonale aksjer i februar 2003 hadde et slikt volum at det ikke var i samsvar med gjeldende instruks. Departementet presiserer at de ikke var delaktig i beslutningsprosessen vedrørende salget. Departementet hadde ikke funnet grunn til å ta opp med styret dette bruddet på instruksens bestemmelser, fordi departementet per 10. mars 2003 fastsatte revidert hovedinstruks for OVF.

### Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har godkjent regnskapet for Opplysningsvesenets fond for 2003, men det er knyttet vesentlige merknader til momsrapportering, innrapportering fra datterselskaper samt internkontroll innen regnskaps- og økonomifunksjonen. Flere forhold rundt den interne kontrollen ble tatt opp også i forbindelse med revisjonen av 2002-regnskapet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om styret, med utgangspunkt i det kontrollansvaret som styret er pålagt, i tilstrekkelig grad har fulgt opp disse utfordringene i forhold til administrasjonen.

Riksrevisjonen finner grunn til å kritisere at OVF i januar og februar 2003 gjennomførte et betydelig nedsalg av internasjonale aksjer, før ny instruks for kapitalforvaltning var vedtatt av styret. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at fondet heller ikke etter at styret i april 2003 vedtok ny instruks for kapitalforvaltningen, brakte andel investeringer i internasjonale aksjer i samsvar med de justerte rammene.

Riksrevisjonen har merket seg at Kultur- og kirkedepartementet ikke ble orientert om at det i februar 2003 skjedde et vesentlig nedsalg av internasjonale aksjer i uoverensstemmelse med vedtatte rammer, og heller ikke i ettertid har funnet grunn til å drøfte saken med styret, med begrunnelse at revidert hovedinstruks ble fastsatt i mars 2004. Etter Riksrevisjonens oppfatning er denne saken av en slik økonomisk og prinsipiell betydning, at departementet burde vært varslet. Når dette ikke skjedde, ville det vært naturlig at departementet i samråd med fondets styrende organer så nærmere på kommunikasjon og styringsdialog. Gjennom nye krav til utbytte, inflasjonsjustering og etablering av bufferfond har departementet de senere årene lagt premisser for en mer risikoorientert investeringsprofil for fondet. Det er derfor viktig at departementet tilrettelegger for en styringsdialog som skaper felles forståelse for hvilken risiko som kan tas, og hvilke rammebetingelser som må etableres for at fondet skal kunne oppnå de langsiktige investeringsmålene.

### Kultur- og kirkedepartementet har svart:

#### «Svakheter og mangler ved regnskapet

Til godkjenningen av fondets regnskap for 2003 har Riksrevisjonen anført merknader som knytter seg til svakheter og mangler med hensyn bl.a. til dokumen-

tasjon, sporbarhet og intern kontroll. Departementet tar til etterretning Riksrevisjonens merknader vedrørende disse forhold. Departementet viser til at Opplysningsvesenets fond ser de nevnte forhold særlig i sammenheng med fondets interne ressursituasjon og oppgavefordeling. Fondet er derfor i ferd med å styrke regnskapsfunksjonene, revidere oppgavefordelingen, gjennomgå interne rutiner m.v. Revisjonsfirmaet Ernst & Young er engasjert av fondet for å bistå i arbeidet med å styrke og kvalitetssikre regnskapsfunksjonene. Departementet vil i tiden framover ha særlig oppmerksomhet mot de nevnte sider ved fondets virksomhet. Departementet avventer nå fondets statusrapport på dette området per 1. oktober 2004.

Når det spesielt gjelder Riksrevisjonens påpeking av manglende revidert regnskap for Rådhusgata 1–3, som eies av selskap under fondet, vil departementet for ordens skyld opplyse at regnskapet ble revidert i april 2004, men ved en inkurie dessverre ikke oversendt Riksrevisjonen før 9. juni 2004.

#### OVFs investeringsstrategi

Riksrevisjonen påpeker at det gjennom deler av 2003 er konstatert avvik mellom fondets faktiske aksjeplasseringer og de instruks og rammer som i 2003 gjaldt for plasseringene. Slike plasseringsrammer var i 2003 dels regulert i departementets instruks overfor fondet, dels i interne instruks fastsatt av fondets styre.

Fondets salg av utenlandske aksjer i januar og februar 2003 var begrunnet i den da negative utviklingen i finansmarkedene, særlig i de utenlandske aksjemarkedene og utsiktene for disse framover. Salget hadde et slikt volum at departementets daværende instruks overfor fondet om plasseringsrammer for utenlandske aksjer ble overskredet. Riksrevisjonen framholder at fondets beslutning om et så vidt betydelig nedsalg burde vært forelagt departementet, i samsvar med det generelle kravet om at forhold av særlig viktighet skal forelegges departementet. Departementet vil i denne sammenheng peke på at instruksens bestemmelser om plasseringsrammer ble opphevet 10. mars 2003. Etter den reviderte instruksen fra 10. mars 2003 tilligger det styret å fastsette slike plasseringsrammer, og fondet var ved årsskiftet 2002/2003 kjent med den forestående endringen. Selv om fondets nedsalg av utenlandske aksjer på nyåret 2003 innebar at den daværende instruksbestemmelse ble overskredet, må betydningen av instruksbruddet etter departementets vurdering ses i lys av instruksendringen kort tid etter. Uavhengig av dette forhold, vil imidlertid departementet si seg enig i at nedsalget av utenlandske aksjer hadde et slikt omfang i januar/februar 2003 at det ville vært naturlig av fondet å konsultere departementet på forhånd.

De konstaterte avvik i 2003 mellom de faktiske

aksjeplasseringene og styrets instruksbestemmelser om dette, og de påpekte mangler og svakheter i fondets regnskap i 2003, berører forholdet mellom fondets styre og administrasjonen, og i den sammenheng de kommunikasjons- og rapporteringsformer som praktiseres mellom styret og administrasjonen. Når det spesielt gjelder de konstaterede avvik gjennom 2003 vedrørende styrets instruksbestemmelser om utenlandske aksjeplasseringer, vil departementet for ordens skyld nevne at styret i januar 2003 hadde en bred drøfting av finansforvaltningen og endring i plasseringsrammer. De aktuelle instruks ble på dette grunnlag i april og september 2003 revidert med bestemmelser om en vesentlig lavere eksponering i utenlandske aksjer enn tidligere.

#### Til Riksrevisjonens merknader

Opplysningsvesenets fond omfatter betydelige verdier, fordelt på finanskapital og eiendommer. Forvaltningen av fondet har som mål at verdiene skal sikres og gi tilfredsstillende avkastning. Forretningsmessige prinsipper skal balanseres bl.a. i forhold til miljø- og kulturminnehensyn, og det er fastsatt etiske retningslinjer for verdipapirplasseringene. De mål og retningslinjer som gjelder for fondet, sammenholdt med fondets kompleksitet, innebærer at styret har et betydelig styringsansvar av strategisk, forvaltningsmessig og økonomisk-administrativ karakter. Departementet har på denne bakgrunn løpende dialog og kontakt med fondets ledelse, og blir regel-

messig orientert om forhold av betydning. Departementet kan ikke se at den konkrete saken om salget av utenlandske aksjer i 2003 i seg selv foranlediger vesentlige endringer i den styringsdialog som praktiseres mellom departementet og fondet. Med bakgrunn i Riksrevisjonens antegnelse, vil departementet likevel vurdere dette nærmere, og sammen med styret drøfte behovet for å styrke styringsdialogen, rapporteringsrutiner mv. Departementet vil også be om en orientering fra styret om kommunikasjons- og rapporteringsrutinene mellom fondets administrasjon og styret.»

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen ser positivt på at Opplysningsvesenets fond er i ferd med å styrke regnskapsfunksjonene, revidere oppgavefordelingen og gjennomgå rutiner mv., og at departementet i tiden framover vil ha særlig oppmerksomhet mot disse sidene ved fondets virksomhet.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet deler Riksrevisjonens oppfatning om at fondets nedsalg av internasjonale aksjer i januar og februar 2003 var et brudd på daværende instruks, og at nedsalget burde vært forelagt departementet. Til departementets påpekning av at nedsalget var begrunnet i den da negative utviklingen i finansmarkedene, vil Riksrevisjonen vise til at denne type investeringer normalt må følge en langsiktig strategi.

### **Til orientering**

#### **3 Merutgifter og mindreinntekter**

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mind-

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Jens Gunvaldsen



# Landbruksdepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Til orientering

#### 1 Tilskudd til økologisk landbruk

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon, er det nedfelt en målsetting om at 10 % av landets totale jordbruksareal skal omlegges til økologisk landbruk i løpet av en tiårsperiode, forutsatt at det er grunnlag for dette i markedet. En handlingsplan for økologisk produksjon og omsetning er utarbeidet etter initiativ fra Landbruksdepartementet på bakgrunn av føringer og målsettinger skissert i meldingen.

Reglene for tilskuddsordningen til økologisk landbruk er fastsatt i Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket. Ordningen forvaltes av Statens landbruksforvaltning (SLF) sammen med de øvrige produksjonstilskuddene og er underlagt de samme kontroller før beregning, utbetaling og regnskapsføring. Vedtak om produksjonstilskudd fattes av kommunene. Ifølge forskriften kan det gis et særlig tilskudd (omleggingstilskudd) til foretak som legger om arealer til økologisk drift og driver dette arealet økologisk i minst fem år etter omleggingen.

Som et ledd i revisjonen av regnskapet for 2003 har Riksrevisjonen gjennomgått deler av SLFs forvaltning av tilskudd til økologisk landbruk på kapittel 1150 post 50.11 og post 77.

#### *Omleggings-, areal- og husdyrtilskudd*

Formålet med omleggings-, areal- og husdyrtilskudd er å stimulere til økt omlegging til økologisk landbruk.

Av SLFs rapport Produksjon og omsetning av økologiske landbruksprodukter fra 2003 framgår det at tendensen fremdeles går mot et mer husdyrbasert sluttprodukt fra økologisk landbruk enn fra landbruket for øvrig. Samtidig har rapporteringen i forhold til målsettingen fram til i dag vist at det er for de husdyrbaserte sluttproduktene som kjøtt og melk det har vært vanskeligst å følge opp forutsetningen om at det skal være grunnlag for den økologiske produksjonen i markedet.

Riksrevisjonen ba i brev av 28. mai 2004 SLF om å redegjøre for på hvilken måte utfordringer

knyttet til målsettingen om arealandel og ønsket arealfordeling mellom ulike økologiske produksjoner er tatt hensyn til i avtaler eller søkt løst ved endringer i regelverk for tilskuddsforvaltningen.

I brev av 28. juni 2004 til Riksrevisjonen viste SLF til at avtalepartene ved jordbruksforhandlingene har vært enige om at tilskuddsordningene skal utgjøre en stabil basis, som skal kompensere for høyere kostnader ved økologisk produksjon og gi en generell stimulans til omlegging. Utfordringene knyttet til arealfordeling er derfor ikke søkt løst i omleggings-, areal- og husdyrtilskuddsordningene, men ved at det legges til grunn at markedet på sikt vil gi en balanse mellom tilbud og etterspørsel.

Riksrevisjonens kontroll av omleggingstilskudd har vist at SLF ikke har etablert rapporteringsrutiner i forhold til kravet om tilbakebetaling av tilskuddet dersom forutsetningen ikke overholdes. SLF har videre ikke oversikt over omfanget av tilbakebetalinger. Dersom det tidligere er utbetalt omleggingstilskudd for et areal, kan det ikke gis nytt tilskudd til det samme arealet før det er gått ti år siden sist det ble utbetalt slikt tilskudd. SLF har ikke kjennskap til om kommunene som vedtaksinstans har avvist søknader med henvisning til tiårsregelen.

#### *Vedtaksmyndighet for forvaltning av utviklingsmidler og forskningsmidler*

Styringsgruppen for økologisk landbruk er ansvarlig for strategier og utviklingstiltak i henhold til *Handlingsplan for økologisk produksjon og omsetning*. Av bevilgningen på post 77.13 Tilskudd til forsøksringer og forskning er 8 mill. kroner øremerket forskning innenfor økologisk landbruk. Forskningsmidlene forvaltes av Styret for forskningsmidler over jordbruksavtalen. SLF er sekretariat for både styringsgruppen for økologisk landbruk og styret for forskningsmidler og har ifølge tildelingsbrev fra Landbruksdepartementet ansvar for å forvalte og rapportere bevilgningene til formålene nevnt ovenfor. Forvaltningen av utviklingsmidlene og forskningsmidlene er innrettet slik at det er styringsgruppen og styret som fatter vedtak om bruk av midlene.

Riksrevisjonen ba i brev av 28. mai 2004 SLF om å redegjøre for på hvilken måte de ivaretar ansvaret som er gitt i tildelingsbrevet når midlene disponeres av organer utenfor statsforvaltningen. SLF har opplyst at de oppfatter det slik at Landbruksdepartementet har gitt ovennevnte styrer visse delegerete fullmakter vedrørende bruken av midlene. Spørsmålet om hvorvidt dette er organer utenfor statsforvaltningen, bør imidlertid eventuelt vurderes nærmere. Spørsmålet vil bli tatt opp i det pågående arbeidet med implementering av nytt revidert økonomiregelverk. Felles for begge styrer er at Landbruksdepartementet har ledelsen for dem. Forvaltningen og tilhørende resultatansvar er med andre ord ikke fullt ut delegert fra departementet til SLF.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Landbruksdepartementet i brev av 8. juli 2004. I brevet ba Riksrevisjonen departementet spesielt

- begrunne hvorfor bruk av omleggingstilskuddsordningen til å løse utfordringer knyttet til arealfordeling kommer i konflikt med målet om å tilstrebe stabile rammevilkår for primærprodusentene
- vurdere hvorfor det ikke synes å være etablert rapporteringsrutiner for å følge opp etterlevelsen av regelen om minst fem års økologisk drift og tiårsregelen for omleggingstilskudd
- gi uttalelse om SLFs fortolkning av at forvaltningen av tilskuddsmidler er delegert til styringsgruppen for økologisk landbruk og styret for forskningsmidler

I tillegg tok Riksrevisjonen opp omsetningen av økologiske produkter i lys av at andelen av total økologisk melkeproduksjon som når forbrukeren som økologisk produkt, falt fra 42 % i 2001 til 30 % i 2003, jf. stortingsproposisjonene om jordbruksoppgjørene for 2003 og 2004. Andelen av total økologisk kjøttproduksjon som når forbrukeren som økologisk merket vare, har gått ned fra 20 % i 2001 til 14 % i 2003.

Riksrevisjonen ba Landbruksdepartementet om å redegjøre for årsaken til at det spesielt for melk og kjøtt har vært vanskelig å få produktene fram til forbruker som økologisk merket vare.

Landbruksdepartementet har i brev av 21. juli 2004 til Riksrevisjonen uttalt bl.a. når det gjelder omleggings-, areal og husdyrtilskudd at det har vært arbeidet med å finne fram til et tilskuddssystem som gir de nødvendige incitamentene for omlegging til økologisk drift, og som på best mulig måte bidrar til en ønsket arealfordeling og til at økologiske produkter kommer ut på markedet.

Omleggingstilskuddet (som er et engangstilskudd), er ikke et egnet redskap for å oppnå ønsket produksjonsfordeling. De årlige tilskuddene til de økologiske produsentene (areal- og husdyrtilskudd) har derimot en innretning som både søker å løse de arealutfordringene Riksrevisjonen skisserer, og å

sikre at omlagte arealer resulterer i produkter på markedet.

Til spørsmålet om rapporteringsrutiner mv. opplyser departementet at nytten av rapportering på dette området er begrenset sett i forhold til kostnadene knyttet til å etablere egne rapporteringsrutiner. Kontrollbehovet vil imidlertid bli vurdert nærmere i forbindelse med gjennomgangen av regelverket for alle tilskuddsordningene. Denne gjennomgangen er forutsatt utført for de fleste ordninger i løpet av andre halvår 2004.

Når det gjelder vedtaksmyndighet for forvaltningen av utviklingsmidler og forskningsmidler, svarer departementet at det i hovedsak er enig i SLFs fortolkning når det gjelder delegering. Etter departementets vurdering er de nevnte styrene neppe å anse som organer utenfor statsforvaltningen, men som statlig oppnevnte styrer. Departementet ser imidlertid behovet for bedre klargjøring av oppgaver og ansvar, og vil ta dette med i det pågående arbeidet med å iverksette det reviderte økonomiregelverket.

Departementet uttaler vedrørende omsetningen av økologiske produkter at andelen økologisk produksjon som når forbrukeren, kan og bør bli vesentlig høyere enn i dag. Det er imidlertid ikke realistisk å forvente at utnyttingsgraden skal kunne komme opp i 100 %. Dette kommer blant annet av at lave andeler økologisk produksjon gjør det vanskelig å utnytte hele volumet til produksjon av økologiske produkter.

Videre uttaler departementet at årsakene til at det er spesielle utfordringer knyttet til melk og kjøttsektoren, er flere og komplekse. Lave produksjonsvolumer og ujevne leveranser er generelt sett et stort hinder for at næringsmiddelindustrien og dagligvarekjedene vil satse fullt ut på norsk produsert økologisk mat. I henhold til regelverket for økologisk produksjon og omsetning skal den økologiske produksjonen behandles i separate produksjonslinjer. Når de økologiske produksjonsvolumene av melk og spesielt kjøtt er lave og de økologiske gårdsbrukene til dels ligger svært spredt geografisk, medfører dette at kostnadene knyttet til oppsamling og foredling blir relativt store.

At lave andeler økologisk melk og kjøtt når ut til butikkene, har også sammenheng med at tilbudet foreløpig har vært svært begrenset og til dels ujevnt. Videre har de positive sidene ved økologiske melk og kjøttprodukter ikke vært fokusert på i samme grad som tilfellet er for økologisk frukt og grønt, og markedsføringen har vært liten. Resultater fra butikker og kjeder som i den siste tiden har satsset bevisst på økologiske varer, viser imidlertid at omsetningen, også av økologiske melk og kjøttprodukter, øker vesentlig når forbrukerne tilbys et bredere utvalg av økologiske produkter, jevnere tilgang og bedre synliggjøring i butikken.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at målsettingene knyttet til økologisk landbruk blir fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

### Landbruksdepartementet har følgende kommentar:

«Som opplyst i vårt brev av 21.07.04 vil en økning i antall økologiske melk- og kjøtt-produsenter antagelig være det viktigste bidraget til å løse de logistikk- og kostnadmessige utfordringene, noe som understreker betydningen av å ha en balansert innsats rettet mot utvikling av både produksjon og marked. De siste årene har man fra det offentlige side i økende grad lagt et helkjedefokus til grunn for utviklingen av det økologiske landbruket. Ett resultat at dette er blant annet at det til høsten vil etableres en ordning med støtte til aktører som inngår såkalte helkjedeavtaler. Helkjedeavtaler innebærer at aktørene i kjeden fra jord til bord inngår forpliktende avtaler seg i mellom om produksjon og omsetning av bestemte kvanta økologiske produkter.

I denne sammenheng kan det videre legges til at det fra høsten 2004 vil bli etablert en tettere kontakt og dialog med markedsaktørene gjennom disses deltagelse i Rådet for økologisk landbruksproduksjon.

Med grunnlag i det som er redegjort for mener departementet at målsettingene knyttet til økologisk landbruk blir fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Men som også redegjørelsen viser er utfordringene mange, bla. fordi målsettingen beror på en rekke grupper av aktører. Det er derfor en betydelig utfordring å utforme gode virkemidler som gir de ønskede effektene. Utviklingen innen området blir det for øvrig rapportert nærmere om i de årlige proposisjonene til Stortinget i forbindelse med jordbruksoppjøret, jfr. bla. pkt. 3.10 i St.prp. nr. 66 (2003–2004). Det vises også til Innst. S. nr. 260 (2003–2004) hvor det uttales at Komiteen har merket seg at det økologiske landbruket er økende, men at utviklingen på markedssiden ikke er tilfredsstillende. Komiteen peker på at arealmålet på 10 pst. er betinget av at det finnes markedsgrunnlag for en slik andel, og at det betinger at tiltakene prioriteres med sikte på å få en vesentlig større andel av det som produseres som økologisk ut i markedet og bys fram til forbrukerne som økologisk merkede varer. Komiteen er enig i at myndighetene i samarbeid med de store aktørene forsterker markedsinnsatsen for økologiske varer.»

## 2 Gjennomføring av reindriftsavtalen

For budsjetterminen 2003 er det under kap. 1151 post 79 Velferdsordninger under reindriftsavtalen

bevilget 1,8 mill. kroner til medlemsavgift til folketrygden og sykepengeordningen. Den enkelte rein-eier skal betale en avgift til folketrygden lik den avgiften lønsmottakere betaler. Differansen mellom avgiften som er fastsatt for private næringsdrivende, og avgiften som skal betales av den enkelte rein-eier, blir finansiert over reindriftsavtalen. Den kollektive innbetalingen over reindriftsavtalen til sykepengeordningen skal dekke tilleggspremien for å øke sykepengene for sykdom utover 16 dager. Bevilgningsvedtaket forutsetter at midlene overføres sentralt til folketrygden.

Riksrevisjonens kontroll av bevilgningsregnskapet for 2003 viser at det ikke har vært utgiftsføring på kapittel 1151, post 79.

Riksrevisjonen ba 1. juli 2004 Landbruksdepartementet om uttalelse.

Landbruksdepartementet har i brev av 9. juli 2004 til Riksrevisjonen beklaget at svikt i departementets rutiner førte til at det ikke ble overført midler til folketrygden i 2003, og at forholdet ikke ble innrapportert i forbindelse med statsregnskapet 2003. Landbruksdepartementet vil peke på at dette ikke er en ordinær tilskuddsordning, men en ompositering innenfor statsregnskapet. Landbruksdepartementet vil orientere Riksrevisjonen når saken har funnet sin løsning.

### Landbruksdepartementet har følgende kommentar:

«Landbruksdepartementet har ikke merknader til Riksrevisjonens framstilling, men vil få lov til å komme med følgende tilleggsopplysning.

I og med at ubenyttet bevilgning under kap. 1151 post 79 automatisk bortfalt ved utgangen av 2003, er behovet for rebevilgning i 2004 vurdert. Departementet har konferert med Finansdepartementet og Rikstrygdeverket om saken. Ettersom det ikke er registrert en fordring på Landbruksdepartementet, er en kommet til at det ikke bør være behov for rebevilgning i 2005.»

## 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.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm\***

**Helga Haugen**

\* Riksrevisor Wenche Lyngholm fratradte under behandlingen av sak 1.



# Miljøverndepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Til orientering

#### **1 Merutgifter og mindreinntekter**

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mind-

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Hans Conrad Hansen



# Nærings- og handelsdepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Antegnelser

#### 1 Utvikling av integrert saksbehandlings- og økonomisystem i Garanti-Instituttet for Eksportkreditt

Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) er en statlig forvaltningsbedrift som har til formål å fremme norsk eksport av varer og tjenester og investeringer i utlandet ved å tilby eksportkredittforsikringer, eksportgarantier og produkter som er tilknyttet dette. GIEK ledes av et styre oppnevnt av Nærings- og handelsdepartementet.

Siden 2000 har GIEK arbeidet med å utvikle et nytt, integrert saksbehandlings- og økonomisystem (NYTTIG). NYTTIG-prosjektet innebærer skifte av regnskapssystem, innføring av integrert journal og utvikling av nytt moratorisystem (system for avtaler om utsettelse av gjeldsbetaling). Bakgrunnen er at de systemene som GIEK benyttet tidligere, ikke tilfredstilte kravene i økonomireglementet for staten som trådte i kraft i 1996. Finansdepartementet ga i oktober 1999 GIEK midlertidig dispensasjon fra økonomireglementet inntil 31. desember 2002. Fristen er senere blitt forlenget til 31. desember 2003, fordi arbeidet med utviklingen av systemet ble vesentlig forsinket. Forutsetningen var at det nye systemet skulle inneholde et reskontrosystem som håndterer moratoriefordringer og -inntekter i henhold til økonomiregelverket. NYTTIG ble tatt i bruk 13. januar 2004, men uten at systemet var fullt ut ferdigutviklet.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2003 har Riksrevisjonen i brev av 7. juni 2004 til Nærings- og handelsdepartementet tatt opp en del forhold knyttet til utviklingen av NYTTIG, blant annet følgende:

- GIEKs styre vedtok i august 2000 en kostnadsramme for systemet på 20 mill. kroner, og GIEK skulle søke å redusere eksterne kostnader ved å utføre mest mulig av arbeidet ved interne krefter. I og med at kostnadsforslaget er økt til 23,6 mill. kroner og forbruket av interne krefter er økt fra 5 600 interne timer til 39 000 timer estimert før

systemet er forventet ferdigstilt, stilte Riksrevisjonen spørsmål ved at det ikke var satt opp budsjett som viser totale kostnader inklusive de interne kostnadene, og ba departementet uttale seg om dette.

- GIEK har ved flere anledninger opplyst at planlagte oppgaver er utsatt/ikke gjennomført på grunn av arbeidet med NYTTIG. Riksrevisjonen ba departementet opplyse hvilke vurderinger som er foretatt i forbindelse med at bruk av interne timer har økt med over 33 000 timer tilsvarende ca. 17 årsverk. Videre ble departementet bedt om å gi en oversikt over viktige oppgaver som er utsatt/ikke gjennomført, og hvilke tiltak som eventuelt er/vil bli iverksatt i denne sammenheng.
- Etter vesentlige forsinkelser var NYTTIG planlagt godkjent i august 2004. Systemet ser ut til å bli ytterligere forsinket, og departementet ble bedt om å redegjøre for hvordan framdriften er fulgt opp, og om det er vurdert hvilke konsekvenser forsinkelsene medfører.
- I kontrakten med systemutvikler er det inntatt bestemmelser om dagbøter ved forsinkelse. Riksrevisjonen ba Nærings- og handelsdepartementet redegjøre for om GIEKs frafallelse av dagbøter på ca. 1,7 mill. kroner var forelagt departementet, og om departementets syn på at kontraktsbetingelser dermed ikke er fulgt opp.

I brev av 25. juni 2004 til Riksrevisjonen har Nærings- og handelsdepartementet gitt en omfattende redegjørelse for prosjektet. Departementet påpeker at GIEK som statlig forvaltningsbedrift har en noe friere stilling i forhold til departementet enn et ordinært forvaltningsorgan.

Departementet understreker at GIEK ikke var i noen reell valgsituasjon da prosjektet startet. De sto overfor et absolutt krav om å anskaffe et nytt regnskapssystem og ingen reelle alternativer til å anskaffe nytt saksbehandlingssystem. Departementet utta-

ler at det i ettertid er klart at sider ved prosjektet likevel kunne vært håndtert annerledes. Forprosjektet burde vært grundigere. Videre tilsier framdriften i 2001 at GIEK burde ha bygd opp eller kjøpt inn kompetanse for å kunne gjøre selvstendige vurderinger av omfang, framdrift og kvalitet på arbeidet til leverandøren. Departementet kan imidlertid vanskelig se at GIEK på noe etterfølgende tidspunkt kunne ha håndtert prosjektet generelt og framdriften spesielt vesentlig annerledes.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at informasjon om utgifter forbundet med utvidelser og forsinkelser og årlige utgifter til prosjektet er gitt i halvårlige statusrapporter og i GIEKs budsjettforslag til departementet. Videre opplyser departementet at som følge av det overordnede kravet som var utgangspunktet for NYTTIG-prosjektet, og avtalt fastpris på leveransen, så ikke departementet det som nødvendig med en detaljert kostnadsoversikt over prosjektet, verken for egen del eller overfor Stortinget. Som følge av at NYTTIG-prosjektet har blitt langt mer tids- og ressurskrevende enn forutsatt, er departementet i ettertid innforstått med at det ville vært fornuftig å ha satt opp et budsjett som viste totale kostnader i prosjektet inkludert interne kostnader.

Departementet uttaler at da det innså at framdriften ikke fulgte oppsatte planer, var GIEK stilt overfor tre alternativer: å avslutte prosjektet, skifte leverandør eller legge inn ekstra ressurser for å ferdigstille prosjektet. De tre alternativene har vært drøftet med departementet. Som følge av kravet om å ivareta bestemmelsene i økonomireglementet, samtidig som utsiktene tilsa at det ville være mulig å ferdigstille prosjektet med rimelig vellykket utfall, vurderte GIEK det siste alternativet som det eneste reelle. Både GIEK og departementet har sett det som avgjørende å sette inn ekstra ressurser for i det hele tatt å få systemet operativt innen rimelig tid.

Departementet uttaler videre at estimerte interne timer som lå til grunn da styret i august 2000 vedtok forprosjektet, var et anslag fra den leverandøren som utfordret forprosjektet. Estimert ble ikke gjort til gjenstand for noen vurdering, verken i GIEKs administrasjon, styre eller i Nærings- og handelsdepartementet.

Framdrift og utsettelse av implementeringen av NYTTIG har ifølge Nærings- og handelsdepartementet vært forelagt og vurdert av departementet ved flere anledninger, blant annet gjennom halvårlige statusrapporter, halvårlige etatsmøter og kopi av styreprotokoller. I tillegg var det i november 2002 og oktober 2003 særskilte møter om NYTTIG mellom GIEK og departementet. På spørsmål om hvilke oppgaver som er utsatt / ikke gjennomført, opplyser departementet at GIEK har prioritert den daglige driften ved siden av det omfattende arbeidet med NYTTIG. Departementet opplyser videre at følgende utviklingsoppgaver har blitt forskjøvet:

- revisjon av vilkår for GIEKs ulike polisetyper
- engelsk versjon av polisene slik at også utenlandske banker som ikke kjenner GIEK, skal kunne benytte GIEKs poliser
- oppfølging av strategiarbeid med mer utadrettet virksomhet
- markedsstrategi
- reiser for å møte kunder og potensielle kunder

Videre er noen landnotater (problemnotater knyttet til status i enkeltland) utsatt, det samme gjelder diverse utredninger, informasjonsstrategi og innsatsarbeid og omlegging av GIEKs Internett-sider. I tillegg er det leid inn ekstrahjelp og gjort omrokking internt, blant annet har styresekretærfunksjonen gått på skift, og det er gjort fritak for møteplikt for enkelte i ledelsen.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at frafallelsen av dagbøter ble forelagt departementet i oktober 2003. Departementet tok GIEKs vurdering til etterretning og anså at frafall av dagbøter var en fornuftig og rimelig investering slik prosjektet sto på det tidspunktet. Alternativt kunne GIEK ha gått til erstatningskrav mot leverandøren. Det ville etter GIEKs vurdering ha skapt en konfliktsituasjon som enten kunne medføre at NYTTIG måtte gis opp, eller at arbeidet i prosjektet i beste fall ville gå saktere. Motivasjonen i prosjektet ble ansett som en nøkkelfaktor for å få fullført prosjektet. For øvrig gjenstår milepælen leveranse som også kan utløse dagbøter.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler avslutningsvis blant annet at kravspesifikasjon, god kommunikasjon og tilstrekkelig avsatt kapasitet og kompetanse hos leverandør og oppdragsgiver vil være kritiske faktorer for å sikre framdrift og et vellykket utfall. Enkelte av disse faktorene sviktet på et tidlig stadium i NYTTIG-prosjektet, noe som i hovedsak har gått på bekostning av interne ressurser og tidspunkt for idriftsettelse av systemet. Det er fortsatt mangler ved systemet som må rettes før leveransen vil bli godkjent. Når NYTTIG-prosjektet er avsluttet, vil departementet sørge for at det blir foretatt en gjennomgang av prosjektet for å få fram informasjon som kan brukes for å unngå tilsvarende problemer i andre liknende prosjekter i framtiden.

#### **Riksrevisjonen bemerker:**

Riksrevisjonen vil bemerke at GIEK måtte få midlertidig dispensasjon fra økonomireglementet av Finansdepartementet fordi arbeidet med utviklingen av det nye IT-systemet ble vesentlig forsinket.

Dessuten har Riksrevisjonen merket seg at departementet i ettertid er innforstått med at det ville vært fornuftig å ha satt opp et budsjett som viser totale kostnader i prosjektet inkludert interne kostnader, spesielt siden NYTTIG-prosjektet er blitt langt mer tids- og ressurskrevende enn forutsatt.

Riksrevisjonen finner det uheldig at anslaget over forbruk av interne timer i NYTTIG-prosjektet ikke ble gjort til gjenstand for noen vurdering, verken i GIEKs administrasjon og styre eller i Nærings- og handelsdepartementet da forprosjektet ble vedtatt, til tross for styrets vedtak om at GIEK skulle utføre mest mulig av arbeidet ved hjelp av interne krefter.

Riksrevisjonen har merket seg at en rekke utviklingsoppgaver er utsatt på grunn av arbeidet med NYTTIG, og at framdrift og utsettelse av implementeringen har vært forelagt og vurdert av departementet ved flere anledninger. Departementet har ikke gitt en samlet oversikt over de totale kostnadene for NYTTIG-prosjektet.

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

«Bakgrunnen for igangsetting av og forløp i arbeidet med nytt integrert saksbehandlings- og økonomisystem i GIEK (NYTTIG-prosjektet) er gjengitt i Riksrevisjonens fremstilling i antegnelsene. Nærings- og handelsdepartementet vil utdype med følgende:

Da det statlige økonomireglementet av 1996 trådte i kraft 1. januar 1997, hadde GIEK et regnskapssystem som ikke tilfredstilte kravene i reglementet. GIEK vurderte at det ikke ville være mulig å oppgradere det eksisterende systemet slik at det kunne ivareta disse kravene. I tillegg hadde GIEK et saksbehandlingssystem som var integrert med det gamle regnskapssystemet på gammel IT-plattform som uansett måtte fornyes i løpet av relativt få år. Det ble derfor vurdert som hensiktsmessig å gå til anskaffelse av et nytt integrert regnskaps- og saksbehandlingssystem. GIEK hadde dermed i realiteten ikke noe annet alternativ dersom de formelle kravene i økonomireglementet skulle oppfylles og driften videreføres på en hensiktsmessig måte.

Dette var en omfattende oppgave som forutsatte og medførte midlertidig dispensasjon fra tilpasning til økonomireglementet (gitt av Finansdepartementet ved brev av 21. august 1998, senere utvidet til også å omfatte moratorisystem på bakgrunn av merknader fra Riksrevisjonen, ved brev fra Finansdepartementet av 18. oktober 1999). Det forhold at dispensasjonen ble gitt ut 2002 understreker at GIEKs virksomhet er kompleks, og at det dreide seg om et stort og komplisert system. Som følge av problemene med og forsinkelsene i prosjektet var det nødvendig å søke om forlenget unntaksperiode, i to omganger, frem til utgangen av 2003. Søknadene ble innvilget av Finansdepartementet. Systemet ble dermed satt i drift ett år senere enn opprinnelig midlertidig utsettelse ga rom for.

Riksrevisjonen finner det uheldig at anslag over forbruk av interne timer i NYTTIG-prosjektet ikke ble gjort til gjenstand for særskilt vurdering. Forprosjektrapporten fra august 2000 anslo 5 600 in-

terne timer i prosjektet, dvs. for hovedprosjektfasen. GIEKs utgangspunkt og formål med forprosjektet var å utforme en kravspesifikasjon til den etterfølgende anbudsrunder som også skulle klargjøre behov for og omfang av intern ressursbruk. For å holde utgiftene ved anskaffelsen nede, gjorde GIEKs styre i august 2000 vedtak om en anskaffelse innenfor en ramme på 20 mill. kroner der GIEKs administrasjon ble pålagt å:

«... søke å utføre mest mulig av arbeidet ved hjelp av interne krefter for på den måten å redusere de eksterne kostnadene. Administrasjonen skal treffe de tiltak som er nødvendige for at det stilles til rådighet for prosjektet tilstrekkelige interne ressurser for å sikre en slik gjennomføring.»

(sitat fra styreprotokoll av 10. august 2000)

Bakgrunnen for vedtaket var bl.a. at et konsulentårsverk er betydelig mer kostbart enn et internt årsverk. I forhandlingene med de forskjellige tilbydere var intern ressursbruk et sentralt element. I de avsluttende forhandlingene med valgt leverandør ble det kontraktsfestet 10 500 interne timeverk fra GIEK. Dette timeanslaget var langt mer gjennomarbeidet og kvalifisert og er et mer naturlig sammenligningsgrunnlag for det faktiske interne timeforbruket i hovedprosjektfasen enn de 5 600 timer som er påpekt av Riksrevisjonen.

NYTTIG-prosjektet har vært det utviklingsprosjekt som er gitt høyest prioritet i GIEK siden 2000 i og med at det skal være det sentrale verktøyet i GIEKs daglige virke i lang tid fremover. At prosjektet har ført til at andre utviklingsoppgaver i GIEK har blitt utsatt, må ses i lys av den prioritet det har hatt og fortsatt har.

GIEK har hele tiden hatt full regnskapsoversikt over de eksterne utgiftene ved anskaffelsen av NYTTIG-systemet og har på bakgrunn av styrets vedtak i august 2000 dessuten ført oversikter over internt timeforbruk. Begge deler har fremgått av de halvårsrapporter om prosjektet som er oversendt Nærings- og handelsdepartementet og Finansdepartementet siden april 2001. De to komponentene har imidlertid ikke vært sammenstilt. På bakgrunn av Riksrevisjonens merknader har GIEK utarbeidet en sammenstilt oversikt over utgifter i prosjektet pr. 3. september 2004 som følger vedlagt.

Oversikten viser at GIEK har brukt ca. 32 400 interne timer i hovedprosjektfasen, dvs. ca. 21 900 timer mer enn de kontraktsfestede 10 500 timer, som innebærer en overskridelse i størrelsesorden 6,6 mill. kroner. Til sammenligning hadde leverandøren ved utgangen av august 2004 brukt ca. 39 900 timer mer enn sine kontraktsfestede 11 600 timer, som ut fra en timepris på kr 1 134,60 inkl. merverdiavgift ville ha kostet GIEK ytterligere om lag 45 mill. kroner – dersom GIEK ikke hadde inngått en fastprisavtale.

*Etter Nærings- og handelsdepartementets oppfatning skyldes de problemer med utsettelse og ressursoverskridelser som prosjektet har hatt, i første rekke at leverandøren undervurderte kompleksiteten i GIEKs virksomhet og i kravspesifikasjonen, og dermed også i prosjektet. På bakgrunn av overskridelsene må det i ettertid konstateres at alle parter undervurderte kompleksiteten i systemet.*

*NYTTIG-systemet inneholder fortsatt feil og mangler i henhold til kontraktens kriterier. Endelig godkjenning av systemet var planlagt til 13. august 2004. På det tidspunktet ba leverandøren i henhold til kontrakten om to ukers utsettelse med leveransen. 27. august ble systemet overlevert GIEK med 10 virkedagers godkjenningsfrist. GIEK mente at leveransen fortsatt ikke var fullstendig i henhold til kontrakten og har ved brev til leverandøren av 10. september 2004 ikke funnet å kunne godkjenne systemet. Leverandøren har tre uker på å rette de feil og mangler som er påpekt i brevet fra GIEK.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen har merket seg at GIEK ennå ikke har godkjent NYTTIG-systemet, fordi det fortsatt gjensto feil og mangler ved systemet da det etter vesentlige forsinkelser ble overlevert i august 2004.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det ikke har vært budsjettert og rapportert på totale kostnader for prosjektet. Nærings- og handelsdepartementet har opplyst at ved utgangen av august 2004 er NYTTIG-systemet beregnet å koste ca. 36 mill. kroner, og at det totalt vil ha medgått ca. 40 000 interne timer, dvs. ca. 24 årsverk, for utvikling av systemet. Det er nær en fordobling i forhold til opprinnelig kostnadsramme og ca. fire ganger så mange interne timer som opprinnelig planlagt.

Riksrevisjonen har merket seg at ifølge Nærings- og handelsdepartementet har alle parter undervurdert kompleksiteten i systemet. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det ikke er iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at systemet kunne tas i bruk på et tidligere tidspunkt. GIEK burde ha sikret seg kompetanse til å gjøre egne vurderinger av omfang, framdrift og kvalitet, slik også departementet har påpekt.

Slike vesentlige overskridelser både med hensyn til tidsramme og kostnader tyder på at styring og oppfølging av NYTTIG-prosjektet har vært mangelfull. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil sørge for at det blir foretatt en gjennomgang av prosjektet for å få fram informasjon som kan nyttes i planlegging og gjennomføring av liknende prosjekter i framtiden.

## **Til orientering**

### **2 Nærings- og handelsdepartementets kjøp av konsulenttenester i forbindelse med forvaltning av statlig eierskap**

Hovedprinsippet for all statlig innkjøpsvirksomhet er at enhver anskaffelse skal baseres på konkurranse så langt det er mulig, jf. lov om offentlige anskaffelser av 16. juni 1999 § 5. Anskaffelser som faller inn under forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001, skal som hovedregel foretas etter anbudskonkurranse. Kunngjøring av anbudskonkurranse skal offentliggjøres i Norsk Lysingsblads DOFFIN-database. Direkte forespørsel til et utvalg leverandører uten offentlig kunngjøring regnes som direkte anskaffelse.

Riksrevisjonen har for regnskapsåret 2003 gjennomført revisjon av anskaffelser i Nærings- og handelsdepartementet, begrenset til et utvalg kjøp av konsulenttenester postert på kap. 950 Forvaltning av statlig eierskap, post 21 Spesielle driftsutgifter. Posten omfatter blant annet utgifter til konsulentbistand ved eier- og strukturmessige vurderinger og faglig bistand ved aksjesalg i selskaper under Nærings- og handelsdepartementets forvaltning. Det er spesielt kontrollert kjøp av konsulenttenester i forbindelse med departementets forvaltning av statens eierinteresser i blant annet BaneTele AS, SND Invest AS og Grødegard AS.

Konsulenttenestene i forbindelse med BaneTele AS omfattet en fullstendig juridisk og økonomisk gjennomgang av selskapet etter at Nærings- og handelsdepartementet overtok forvaltningsansvaret for statens aksjer i selskapet i desember 2002. Departementet har opplyst at det har vurdert hele oppdraget som kjøp av finansiell tjeneste som ikke omfattes av forskriften. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om unntaksbestemmelsen er ment å gjelde en så vidt omfattende vurdering av et selskap.

Et meglerhus ble i desember 2002 engasjert som tilrettelegger av salg av SND Invest AS etter en forutgående forespørsel direkte til et utvalg aktuelle leverandører. Ifølge departementets anskaffelsesprotokoll er dette et direkte kjøp som faller inn under forskriftens unntaksbestemmelse som kan benyttes når anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden det tar å gjennomføre en konkurranse. Det framgår ikke av protokollen hvilke uforutsette omstendigheter som ble lagt til grunn.

I forbindelse med salget ble et advokatfirma engasjert som juridisk rådgiver. Ifølge anskaffelsesprotokollen ble det sendt direkte forespørsel til 18 mulige leverandører. Begrunnelsen for direkte kjøp var at anskaffelsens verdi ble anslått til å være under kr 200 000. Nærings- og handelsdepartementet har

imidlertid oppgitt at det er utbetalt ca. 1,25 mill. kroner for dette oppdraget.

I forbindelse med en rettet emisjon og salg av en andel av statens aksjer i Grødegaard AS rettet Nærings- og handelsdepartementet direkte forespørsel til et meglerfirma om blant annet å vurdere selskaps finansielle situasjon. For oppdraget ble det betalt i underkant av kr 400 000. Ifølge anskaffelsesprotokollen er kjøpet definert som direkte kjøp som faller inn under unntaksbestemmelsen, fordi anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kunne utsettes i den tiden det tok å gjennomføre konkurransen.

I tillegg til ovennevnte eksempler er unntaksbestemmelsen i forskriften om uforutsett omstendighet påberopt i flere andre tilfeller. Riksrevisjonen antar at å vurdere selskaper hvor Nærings- og handelsdepartementet forvalter statens eierinteresser, er planlagte aktiviteter, selv om tidsrammen i enkelte tilfeller kan være noe stram. Dokumentasjonen som departementet har framlagt i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2003, viser at ingen av de anskaffelsene som er kontrollert, er kunngjort offentlig.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Nærings- og handelsdepartementet i brev av 15. juni 2004. I tillegg ble tatt opp om det eksisterer rutiner for å sikre at departementets kjøp som ikke kunngjøres offentlig, faktisk omfattes av forskriftens unntaksbestemmelser. I brev av 5. juli 2004 til Riksrevisjonen understreker departementet at det legges stor vekt på å etterleve regelverket om offentlige anskaffelser. Dette innebærer at departementet følger hovedreglene i forskriften om å kunngjøre konkurranser offentlig når det ikke er hjemmel i forskriftens unntaksbestemmelser for å foreta anskaffelsen direkte.

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet er departementets praktisering av unntaksbestemmelsen om finansielle tjenester i overensstemmelse med de rettskildene som foreligger. Det er slått fast av EU-kommisjonen og det danske konkurransetilsynet at bestemmelsen ikke er uttømmende og åpner for bruk av skjønn. Departementet viser i denne sammenheng til et brev av 17. juni 2004 til EFTAs Overvåkingsorgan (ESA) fra seksjon for næringsrettet offentlig konkurransepolitikk i Nærings- og handelsdepartementet som er norsk ansvarlig myndighet når det gjelder offentlige anskaffelser. Saken gjelder departementets uttalelse da en kommune ble innklaget for ikke å ha kunngjort konsulenttjenester i forbindelse med salg av aksjer i et kraftselskap. Forutgående rådgivning vedrørende kommunens ivaretagelse av eierskap i aksjeselskaper innen energisektoren var imidlertid i dette tilfellet kunngjort på ordinær måte.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler videre i brevet at det har basert sin praksis på at finansielle tjenester i forskriftens forstand omfatter alle tjenester som er naturlige i forbindelse med salg av aksjer i et selskap. Departementet finner denne fortolkningen godt innenfor de rammene som er nedfelt i EØS-

området. Dette omfatter både økonomiske, strategiske og juridiske vurderinger knyttet til finansielle transaksjoner.

Departementet uttaler at vedrørende unntaket om direkteanskaffelser under grenseverdien på kr 200 000, er problemstillingen ofte å beregne verdien. Nærings- og handelsdepartementet vedgår at anslaget over kostnadene for juridisk bistand ved salget av SND Invest var for lave. Dette kom fram allerede i anbudsrunder. Departementet var således ved anskaffelsen oppmerksom på at kostnadene ville kunne overstige grenseverdien. Siden anskaffelsen ifølge Nærings- og handelsdepartementet var en finansiell tjeneste unntatt fra forskriften, og det var god konkurranse om oppdraget, valgte departementet likevel ikke å foreta noen ny utlysning.

Videre uttaler departementet at det hender at Nærings- og handelsdepartementet kommer opp i situasjoner der det trenger en rådgiver på kort varsel. Det er da verken mulig eller en forsvarlig forvaltning av statens eierandeler å utsette et rådgivningsoppdrag i en periode som er nødvendig for å gjennomføre en konkurranse. Departementet opplyser at i saken som gjelder salg av SND Invest, er det henvisning til gal unntaksbestemmelse i anbudsprotokollen. I stedet for unntaksbestemmelsen om uforutsette omstendigheter skulle bestemmelsen om finansielle tjenester vært benyttet.

Departementet anfører videre at det ikke kan se ut regelverket om offentlige anskaffelser er brutt i de sakene Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved. Således mener departementet at regelverket gir dekning for de avtalene om kjøp av tjenester som er inngått som direkte anskaffelser. I tillegg viser departementet til at prinsippet om konkurranse ivaretas så langt det er mulig i slike situasjoner.

På spørsmålet om det finnes retningslinjer for å sikre at departementets kjøp som ikke kunngjøres offentlig, faktisk omfattes av forskriftens unntaksbestemmelser, uttaler Nærings- og handelsdepartementet at departementets etablerte prosedyrer ved kjøp av konsulenttjenester er basert på gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser. Bruk av rådgivningstjenester er en nødvendig del av arbeidet med å forvalte statens eierskap. Ifølge departementet er det derfor meget viktig at det ikke hersker tvil om hvordan regelverket skal tolkes for anskaffelser av slike tjenester.

Riksrevisjonen ser at det ikke er gitt noen presis definisjon av begrepet «finansielle tjenester» som er unntatt fra forskrift for offentlige anskaffelser. Nærings- og handelsdepartementet praktiserer en vid fortolkning av begrepet og inkluderer generell vurdering av selskaper, også forut for en eventuell salgsprosess. Riksrevisjonen synes det er viktig å få en klar definisjon av unntaksbestemmelsens omfang og antar at uttalelsen fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i den aktuelle klagesaken vil kunne gi en klarere definisjon.

Riksrevisjonen antar at unntaksbestemmelsen

som hjemler direkte kjøp på grunn av uforutsette hendelser, er ment å brukes i de tilfellene hvor anskaffelser ikke kan planlegges og må gjennomføres omgående.

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

*«I Nærings- og handelsdepartementets brev til Riksrevisjonen av 5. juli 2004 er det redegjort for at bestemmelsen om unntak for finansielle tjenester ikke er uttømmende, og at den åpner for bruk av skjønn og dermed også for ulike tolkninger. Departementet har i sitt brev vist at departementets tolkning av begrepet «finansielle tjenester» ligger innenfor tolkningen til kompetente myndigheter i Norge og i andre nordiske land. I en situasjon der rekkevidden av begrepet «finansielle tjenester» er uklar og man avventer en avklaring fra EFTAs kontrollorgan ESA på hva som omfattes av begrepet, er det etter Nærings- og handelsdepartementets oppfatning ikke grunnlag for å hevde at departementets tolkning av begrepet er vid i lys av ovennevnte dokumentasjon av praksis i andre EØS-land.»*

**3 Styret for det industrielle rettsverns regnskap for 2003**

I forbindelse med revisjonen av Styret for det industrielle rettsverns (Patentstyrets) årsregnskap for 2002 ble det avdekket en del forhold som ikke var tilfredstillende, blant annet

- manglende avstemming av internregnskapet mot eksterntregnskapet og uforklarte differanser, dessuten manglende avstemming av vesentlige kontoer
- 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 behandling og regnskapsføring av inntekter
- svakheter i forbindelse med behandling av verdi-post som utgjør vesentlige beløp
- manglende oppfølging av kundefordringer og poster på andre kontoer

Riksrevisjonen konkluderte med at regnskapet for 2002 ikke kunne godkjennes, fordi det var avdekket en betydelig svikt i den interne kontrollen som medførte en sterk grad av usikkerhet ved vurde-

ringen av regnskapet. Forholdene ble tatt opp i an- tegnelsene til statsregnskapet for 2002, jf. Dokument nr. 1 (2003–2004), Innst. S. nr. 143 (2003–2004) og Stortingets behandling 11. mars 2004. I den forbindelse uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den hadde merket seg at mangler ved regnskapene for Patentstyret er påpekt i alle år fra 1997 og fram til og med 2002. Komiteen hadde videre merket seg at departementet beklaget at det ikke er foretatt full opprydding på et tidligere tidspunkt, og at det nå skulle settes ressurser inn på å bedre forholdene. Komiteen sluttet seg til Riksrevisjonens kritikk av at Nærings- og handelsdepartementet ikke hadde etablert tilstrekkelige kontrollordninger som sikret at underliggende virksomhet har organisert og utfører sin økonomiforvaltning på en betryggende måte.

Riksrevisjonen er kjent med at Nærings- og handelsdepartementet i 2003 innhentet konsulentbistand for blant annet å gjennomgå rutiner og avstemming og utarbeide forslag til forbedringer. Revisjonen av Patentstyrets regnskap for 2003 viser at de obligatoriske avstemmingene er foretatt, og at alle vesentlige kontoer er avstemt. Videre er systemtilgangen begrenset. Det er utarbeidet rutiner for blant annet års- og periodeavslutning. Riksrevisjonen har godkjent Patentstyrets regnskap for 2003 uten vesentlige merknader, selv om en del forhold fortsatt kan forbedres. Riksrevisjonen har merket seg de positive tiltakene Patentstyret og Nærings- og handelsdepartementet har satt i verk så langt for å forbedre regnskapsføringen. Tiltakene vil bli fulgt opp i revisjonen av regnskapet for 2004.

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

*«Nærings- og handelsdepartementet har ingen ytterligere kommentarer til Riksrevisjonens orientering om den positive utviklingen i økonomiforvaltningen i Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) i 2003, ut over at denne utviklingen har fortsatt i 2004.»*

**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.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

Per Anders Engeseth

# Olje- og energidepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Til orientering

#### 1 Statens Petroleumsforsikringsfond (SPFF)

Ved gjennomgangen av statsregnskapet for 2003, viser det seg at et beløp på kr 930 160 175, presentert som gjeld i Statens Petroleumsforsikringsfonds (SPFFs) eget regnskap, ikke framgår av kapitalregnskapet. Ifølge bevilgningsreglementet § 13 sjette ledd skal kapitalregnskapet blant annet gi en oversikt over statens eiendeler og gjeld.

I brev av 8. juli 2004 ba Riksrevisjonen om Olje- og energidepartementets kommentar til at beløpet ikke vises i oversikten over statens eiendeler og gjeld i kapitalregnskapet.

I brev av 9. juli 2004 har Olje- og energidepartementet blant annet svart at man har lagt til grunn samme prinsipp som tidligere år, og vist egenkapitalen (eiendeler – gjeld) for SPFF i kapitalregnskapet. Departementet vil i løpet av 2004 vurdere å endre

dette, slik at også gjelden i SPFFs regnskap blir inkludert i beløp som framkommer på de aktuelle kontoene i kapitalregnskapet.

#### Departementet har følgende kommentar:

*«Olje- og energidepartementet vil i 2004 vurdere den etablerte praksisen for føringer vedrørende SPFF i kapitalregnskapet.»*

#### 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 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Hans Conrad Hansen



# Samferdselsdepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Til orientering

#### **1 Merutgifter og mindreinntekter**

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mind-

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Hans Conrad Hansen



# Sosialdepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Antegnelser

#### 1 Trygdeetatens regnskap for 2003

Riksrevisjonen har foretatt regnskapstekniske kontroller av trygdeetatens stønads- og driftsregnskap for 2003, samt utført særskilte kontroller av ulike stønadsordninger. Riksrevisjonen har følgende merknader i forbindelse med den utførte revisjonen:

##### 1.1 Trygdeetatens driftsregnskap

###### *Omorganisering av regnskapsarbeidet i trygdeetaten*

Med bakgrunn i en omstrukturering i 2003 har trygdeetaten organisert regnskapsarbeidet slik at ulike oppgaver er fordelt på de forskjellige aktørene som er bidragsyttere til det samlede driftsregnskapet. Trygdeetatens økonomitjeneste er opprettet som regnskapssentral og er administrativt underlagt fylkestrygdedirektøren i Sogn og Fjordane. De enkelte driftsenhetene har budsjettansvar og anviser utgifter innenfor sine rammer. Økonomiavdelingen i Rikstrygdeverket har et samlet og koordinerende ansvar for regnskapet. Det er utarbeidet et dokument som viser oppgavefordelingen mellom enhetene i ytre etat, Rikstrygdeverket og Trygdeetatens økonomitjeneste.

I henhold til Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten punkt 2-6 har virksomhetslederen ansvaret for at virksomheten har effektive og hensiktsmessige styringssystemer og rutiner som også har innebygd tilfredsstillende intern økonomikontroll.

Årsavslutningskontrollene for 2003 har vist at ansvars- og arbeidsfordelingen mellom de ulike aktørene og nivåene ikke er tilstrekkelig klart for alle enhetene i trygdeetaten. Dette gjelder blant annet avstemming, oppbevaring av dokumentasjon for årsregnskapet, kvalitetssikring og rapportering. Det er videre avdekket mangler ved virksomhetsledelsens godkjenning og kontroll av rapporteringen til det sentrale statsregnskapet (kasserapporten) og manglende rutiner for totalavstemming av balansekontoaer

på overordnet nivå. Revisjonen har også påvist varierende kvalitet og bruk av rapporter fra økonomisystemet på de ulike nivåene i etaten.

Sosialdepartementet ble bedt om uttalelse i brev av 23. juni 2004. I brev av 23. juli 2004 svarte departementet at det i en stor og kompleks virksomhet som trygdeetaten vil ta noe tid før en ny organisering vil være forankret i alle ledd. Rikstrygdeverket startet i mars 2004 arbeidet med å konkretisere ansvars- og arbeidsfordelingen bedre. Arbeidet skal være ferdigstilt til 1. november 2004. Departementet opplyste videre at Rikstrygdeverket vil utarbeide nye instruksjer i etaten innenfor rammen av instruks fra Sosialdepartementet. Rikstrygdeverket vil også utarbeide underliggende rutiner for kontroll, avstemming og godkjenning av regnskapet som føres i økonomisystemet, for hvem som har ansvaret for hva, og for oppbevaring av dokumentasjon.

##### *Leverandørgjeld per 31. desember*

For inngående fakturaer foregår det ingen overføring ved fakturaregistrerings-tidspunktet til hovedboken som viser leverandørgjeld gjennom året. Ved årets slutt foretas en manuell postering av gjelden per 31. desember. Leverandørgjeld per 31. desember 2003 ble postert med et beløp på ca. 14,3 mill. kroner i hovedboken. Etter anmodning fra Riksrevisjonen om spesifisering av dette beløpet ble det kjørt ut en ny oversikt som viste at total leverandørgjeld var i underkant av 140 mill. kroner. Spesifikasjonen viste at en rekke fakturaer hadde forfallsdato i 2003, men ble ikke betalt før i januar/februar 2004. Av den totale leverandørgjelden på ca. 140 mill. kroner skulle vel 30 mill. kroner vært betalt og utgiftsført i 2003. Dette omfatter ca. 1 800 fakturaer.

Revisjonen viste at det totalt for 2003 var utgiftsført ca. 900 000 kroner i forsinkelsesrenter i trygdeetaten. Forsinkelsesrenter oppstår når inngående fakturaer ikke blir betalt ved forfall. Påløpte forsinkelsesrenter i trygdeetaten ble også tatt opp i forbindelse med Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for 2002.

Sosialdepartementet svarte i brev av 23. juli 2004 at Rikstrygdeverket i 2004 vil kvalitetssikre og utarbeide bedre rapporter som viser korrekt utestående leverandørgjeld. Av den utestående leverandørgjelden per 31. desember 2003 som skulle vært betalt og utgiftsført i 2003, var fakturaer på til sammen 22 mill. kroner mottatt i desember, hvorav vel halvparten etter 15. desember. Departementet uttaler at det i praksis nesten vil være umulig å få så sent innkomne fakturaer kontrollert, attestert, anvist og utbetalt før forfall. Rikstrygdeverket vil imidlertid iverksette tiltak for bedre oppfølging som gir større sikkerhet for at fakturaer betales i tide. Det er utarbeidet kravspesifikasjon for rapporter som gir bedre styring og oppfølging av fakturaer som er under behandling. Oppfølgingsverktøyet vil være på plass i løpet av høsten 2004.

Ifølge Sosialdepartementet er det betalingsbetingelsene som er registrert på leverandøren i reskontroen, som er styrende for betalingen, og ikke betalingsbetingelsen på den enkelte faktura. Dette betyr at forfallsdatoen som vises i økonomisystemet, i noen tilfeller ikke samsvarer med forfallsdatoen på fakturaen. Dette kan ifølge departementet medvirke til at omfanget av fakturaer som ikke betales på forfall, overvurderes. Rikstrygdeverket vil etter den erfaringen de nå har, endre oppsettet slik at det er forfallsdato på fakturaen og ikke betalingsbetingelsene på leverandøren som er styrende for betalingen.

Når det gjelder forsinkelsesrenter, forklarte Sosialdepartementet at samtlige enheter i trygdeetaten ikke var brukere av det nye elektroniske faktura-behandlingssystemet før i oktober 2003. En vil derfor ikke få full virkning av nytt system før regnskapet for 2004.

### *Kundereskontro*

Ifølge Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten punkt 7-1 skal virksomheten ha oversikt over sine inntektskrav. Kravene skal normalt registreres i en reskontro. Dersom inntekten er av en slik art at det anses som unødvendig eller uhensiktsmessig å bruke en reskontro, kan virksomheten velge å bruke andre løsninger for å følge opp kravene.

Trygdeetaten har i 2003 inntektsført vel 180 mill. kroner i refusjon av arbeidsmarkedstiltak, fødsels- og adopsjonspenger og sykepenger for egne ansatte. Det er etablert ulik praksis i de enkelte driftsenhetene for hvordan refusjoner og eventuelle andre inntekter følges opp. Rikstrygdeverkets beskrevne rutine for regnskapsføring av syke- og fødselspenger mv. legger opp til at utestående fordringer skal følges opp på særskilte balansekontoaer i økonomisystemet. Rikstrygdeverket har senere åpnet for at enhetene kan følge opp utestående krav i manuelle registre. Ulik praksis med hensyn til regnskapsføring og bruk av manuelle systemer gjør at trygdeetaten ikke har en samlet oversikt over utestående fordringer, og at

det blir usikkert om samtlige krav registreres og innbetales.

Sosialdepartementet forklarte i sitt svarbrev av 23. juli 2004 at Rikstrygdeverket i sin strategiplan for modernisering av trygdesystemet har planer for at alle krav skal registreres i kundereskontro. Reskontroføring har imidlertid vist seg å medføre feilposter og uryddig regnskap. Trygdeetaten har ikke et lønnsystem som kan beregne nøyaktig hvilket krav virksomheten har på refusjon av sykepenger, fødsels- og adopsjonspenger. De beløpene som eventuelt registreres i økonomisystemet, blir derfor upresise, og må korrigeres når innbetalingene finner sted. Dette er ifølge departementet grunnen til at Rikstrygdeverket har lempet på kravet om at alle krav skal registreres i økonomisystemet.

### *1.2 Alders- og uførepensjon*

Riksrevisjonen har kontrollert beregning og utbetaling av alders- og uførepensjon. Den overordnede målsettingen for kontrollen har vært å vurdere om trygdeetaten har utbetalt korrekte pensjonsytelser i forhold til gjeldende regelverk, og om internkontrollen i trygdeetaten gir rimelig sikkerhet for at pensjoner blir utbetalt korrekt. Ved utgangen av 2003 var det ca. 300 000 uførepensjonister og 622 000 alderspensjonister, som samlet fikk utbetalt i underkant av 117 mrd. kroner i pensjon.

Rikstrygdeverkets rutiner i forbindelse med utbetaling av alders- og uførepensjon 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 betydelige svakheter i Infotrygd (trygdeetatens saksbehandlingssystem). Daværende 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.

Kontrollen av utbetalingene i 2003 er en oppfølging av ovennevnte undersøkelse. Undersøkelsen er basert på analyse av innhentede statistikkdata fra Infotrygd og data fra Det Sentrale Folketrygdsystem (DSF). Det ble også gjennomført tester av programmerte kontroller, for blant annet å kontrollere om ulogiske verdier til de enkelte feltene for personopplysninger i nevnte datasystemer avvises. Videre ble internkontrollen og kontrollen av enkeltsaker ved 20 utvalgte trygdekontorer gjennomgått.

Gjennomgangen av trygdeetatens utbetalinger av alders- og uførepensjon i 2003 har bekreftet at kvaliteten på saksbehandlingen er blitt bedre siden forrige undersøkelse. Det er imidlertid ikke gjort større endringer i Infotrygd eller i DSF siden 1999-revisjonen, noe som betyr at det fremdeles er svakheter knyttet til systemene. Gjennom revisjonen av 2003-regnskapet ble det avdekket svakheter knyttet til Infotrygd og DSF som sammenfalt med funn gjort i 1999. Det

er blant annet mulig å endre alle data overført fra DSF til Infotrygd vedrørende pensjonsberegningen, inklusive beløp til utbetaling. Det er også mulig å registrere en annen utbetaling til en mottaker enn det forutsetningene fra saksbehandlingssystemet skulle tilsi. Det er utarbeidet flere maskinelle kontrollister som avdekker feil gjennom året. Blant annet blir mange feilsaker avdekket ved trygdekontorenes årlige gjennomgang av inntektskontrollistene. Rapporten som viser tilfeller der det er avvik mellom beløp til utbetaling i Infotrygd og DSF, kjøres årlig, og det er tett oppfølging av trygdekontorenes gjennomgang av listene. Dette, sammen med at trygdekontorene selv har fått tilgang til DSF, har sannsynligvis bidratt til at kvaliteten på data i systemene er blitt bedre.

Riksrevisjonens gjennomgang av rutiner og enkeltsaker avdekket svakheter i internkontrollen av saksbehandlingen ved trygdekontorene. Siden forrige kontroll er *Nasjonal standard for pensjonsberegning og utbetaling av pensjon* blitt utarbeidet. I denne standarden har Rikstrygdeverket blant annet fastsatt hvilke kontroller trygdekontorene er pålagt å utføre. Nasjonal kvalitetsstandard innehar kompenserende kontroller knyttet til svakheter i Infotrygd/DSF, men standarden var i liten grad tatt i bruk. Sjekklistene ble ved mange trygdekontorer ikke brukt og/eller etterkontroll av annen saksbehandler var ikke dokumentert. Det var få trygdekontorer som hadde innført systematisk kontroll av grunnblankett (skjema for registrering av grunnlagsdata). Videre manglet flere enn halvparten av de kontrollerte etterbetalingene signert etterberegning av annen saksbehandler. Ektefelles inntekt, når denne var oppgitt til å være under 1 G, var i liten grad dokumentert. Rapportene som viser eventuelle feilmeldinger og alle endringer som er registrert foregående dag/måned, ble ikke systematisk gjennomgått ved rundt halvparten av de besøkte trygdekontorene. Disse kontrollene er spesielt viktige på grunn av svakheter som ble avdekket i datasystemene.

Sosialdepartementet har i brev av 23. juli 2004 svart at departementet ser alvorlig på dette. Nasjonal kvalitetsstandard er obligatorisk og skal brukes ved behandlingen av pensjonssaker. Departementet svarer videre at dette er tatt opp med alle fylkene i forbindelse med første halvårs styringsdialoger. Kravet er i tillegg presisert i et tillegg til mål- og disponeringsbrevet for 2004 som er sendt alle fylkestyngdekontorene og Folketrygdkontoret for utenlandssaker. Fylkene skal rapportere til Rikstrygdeverket på implementeringen av nasjonal kvalitetsstandard per andre tertial 2004.

### 1.3 Stønad til enslig mor eller far

Riksrevisjonen har kontrollert trygdeetatens utbetaling av stønad til enslig mor eller far. Området hadde et samlet budsjett på vel 3 mrd. kroner i 2003, og vel 25 000 personer mottok stønad. Målsettingen med

revisjonen har blant annet vært å vurdere om det er etablert tilfredsstillende interne kontrollrutiner i forbindelse med beregning og utbetaling av stønad til enslig forsørger i forhold til gjeldende regelverk.

Kontroll av Infotrygdrutinen for enslig forsørger avdekket enkelte svakheter der mangelfulle kontrollfunksjoner ikke gir tilstrekkelig sikkerhet. Disse svakheterne er blant annet knyttet til at det er mulig å overstyre beregninger i systemet, og til mangelfull integrasjon mellom delsystemer innen Infotrygd. Dette kan medføre risiko for feil i utbetalingen av stønad. Stønad til barnetilsyn kan innvilges uten at det er registrert barn i personopplysningene på stønadmottaker, og stønad til enslig forsørger kan innvilges til begge foreldre for samme felles barn uavhengig av om foreldrene er gift eller bor sammen.

Det er mulig å registrere en annen utbetaling til en mottaker (konteringsbildet) enn det forutsetningene fra saksbehandlingssystemet (vedtaksbildet) skulle tilsi. Videre er det mulig å registrere direkte i konteringsbildet uten å gå veien om vedtaksbildet. Det er i tillegg mulig å registrere ekstra utbetalinger som ikke har noe grunnlag i saksbehandlingssystemet. Svakheterne medfører risiko for feil i utbetalingene og kan medføre inkonsistens mellom vedtaksopplysninger og beløp til utbetaling.

Det ble avdekket til dels store forskjeller i saksbehandlingen ved trygdekontorene. Kun tre av ti besøkte trygdekontorer hadde arbeidsdeling på saksbehandlernivå, ved at en annen saksbehandler i ettertid kontrollerte sakene.

Sosialdepartementet svarte i brev av 23. juli 2004 at Rikstrygdeverket vil vurdere om det er mulig å få lagt inn sperrer og kontrollmeldinger i systemet for å kompensere for svakheterne i systemet. Det framgår videre av departementets svar at Rikstrygdeverket vil følge opp de til dels store forskjellene i saksbehandlingen ved trygdekontorene, blant annet arbeidsdelingen på saksbehandlernivå ved fylkestyngdekontorene.

### 1.4 Barnetrygd

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av barnetrygd for 2003. Formålet med kontrollen var å vurdere om trygdeetatens utbetalte korrekte ytelse i forhold til gjeldende regelverk, og om det var etablert tilfredsstillende internkontroll på området.

Regelverket og det konstitusjonelle ansvaret for denne ordningen ligger til Barne- og familiedepartementet. Ordningen håndteres av Rikstrygdeverket, som administrativt er underlagt Sosialdepartementet. Bevilgningen til barnetrygd var 14,6 mrd. kroner i 2003. Antall stønadmottakere anslås til ca. 600 000, og stønadsberettigede barn utgjør vel 1 000 000.

Kontrollen ble gjennomført ved besøk på sju trygdekontorer, og har omfattet en vurdering av maskinelle og manuelle rutiner og kontroll av enkeltsaker.

Ved gjennomgangen av de maskinelle rutinene ble det avdekket at både mor og far kan få utbetalt full barnetrygd uten at systemet varsler om dette. Det ble også avdekket enkeltsaker med feil beløp der mor og far deler barnetrygden.

Etter EØS-avtalen skal det ytes barnetrygd for barn som bor i et annet EØS-land dersom forsørgeren arbeider i Norge. Hvis forsørgeren er yrkesaktiv i et annet EØS-land enn Norge og barnet er bosatt her, vil barnetrygd bli utbetalt fra førstnevnte land. Norge skal i slike tilfeller betale et differansebeløp dersom norsk barnetrygd er større enn beløpet fra annet land. Dersom begge foreldrene er yrkesaktive i hvert sitt EØS-land og det foreligger rett til barnetrygd fra begge land, skal ytelsen fra barnets bostedsland utbetales først, og eventuelt differansebeløp fra annet land.

De fastsatte blankettene vedrørende EØS-sakene skal, ifølge rundskriv til EØS-avtalen, i tillegg til ved førstegangstilståelse av barnetrygd også sendes årlig av primærland til barnets bostedsland. Formålet med dette er å fange opp eventuelle endringer som har betydning for barnetrygden. Riksrevisjonens kontroll viste at denne rutinen ikke ble fulgt ved seks av de sju kontrollerte trygdekontorene.

EØS-saker med differansebeløp skal omberegnes årlig i forhold til stønad i utlandet og valutakurs. Ett av de sju kontrollerte trygdekontorene hadde ikke gjort denne omberegningen i 2003. Kontrollen avdekket videre at flere EØS-saker ikke får EØS-merking i Infotrygd. Det antas at statistikk over antall EØS-saker på området dermed ikke vil være korrekt.

Undersøkelsen viste at fire av sju besøkte trygdekontorer ikke får melding fra skolemyndighetene i kommunen om skolebarn som uteblir fra undervisningen. Lengre tids uteblivelse fra undervisning kan tyde på at barnet ikke lenger oppholder seg i Norge og dermed ikke har krav på barnetrygd.

Sosialdepartementet henviste i sitt svar av 23. juli 2004 til svarbrev fra Barne- og familiedepartementet av 19. juli 2004. Barne- og familiedepartementet svarte at Rikstrygdeverket vil se på muligheten for å få lagt inn en kontroll mot at det ikke utbetales full barnetrygd for ett og samme barn til både mor og far. Rikstrygdeverket bistår nå fylkene for å lære opp trygdekontorene i EØS-reglene for familieytelser. Rikstrygdeverket utreder for tiden muligheten for å få til en ny og forbedret EØS-merking for hele Infotrygd. Barne- og familiedepartementet vil, i samarbeid med berørte departementer, utarbeide et høringsnotat som drøfter om det ved lovhjemling skal innføres meldeplikt for skoler ved fravær som kan skyldes utenlandsopphold.

### 1.5 Kontinuitetsplanlegging

Riksrevisjonen har i 2003 gjennomgått Rikstrygdeverkets kontinuitetsplanlegging på IT-området.

Opgaven er gjennomført ved at planverk, instruksjoner og rapporter er gjennomgått. Videre er det foretatt kartlegging og kontroll i IT-avdelingen i Rikstrygdeverket og ved fire trygdekontorer. De kontrollene som er gjennomført, synes å bekrefte at Rikstrygdeverket har utarbeidet et planverk med tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for å forebygge at IT-systemet kan svikte, og for å kunne gjenopprette drift hurtigst mulig dersom en svikt likevel skulle skje.

### Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har godkjent trygdeetatens regnskap for 2003, men det er avdekket svakheter ved regnskapsavlegget for driftsregnskapet, og det er påvist feil og mangler i de interne kontrollrutinene for ulike stønadsordninger.

Trygdeetaten gjennomfører en betydelig omorganisering av sitt regnskapsarbeid. Riksrevisjonens kontroll viser at virksomhetens ledelse i denne prosessen bør fokusere mer på å klargjøre ansvars- og arbeidsfordeling mellom de ulike ledd som deltar i arbeidet. Den sentrale ledelsen bør også i større grad gjøre egne kontroller av innrapporterte regnskaps- og økonomidata fra underliggende ledd, slik at trygdeetaten har sikkerhet for at det samlet sett gis et fullstendig og riktig bilde av den økonomiske aktiviteten i etaten.

Riksrevisjonen vil påpeke den usikkerheten som har kommet fram om hva som var korrekt leverandørgjeld per 31. desember 2003, og at en rekke fakturaer ikke ble betalt til forfall. Det stilles spørsmål ved om den valgte løsningen for registrering av leverandørgjeld og relaterte oppfølgings- og rapporteringsrutiner er tilstrekkelig til å gi en fullstendig oversikt over ubetalte forpliktelser. Selv om fakturaer mottas av trygdeetaten på slutten av året, bør rutinene være innrettet på en slik måte at betaling skjer på riktig tidspunkt.

Trygdeetaten får refundert betydelige beløp knyttet til sykepenger og fødsels- og adopsjonspenger for sine egne ansatte. Riksrevisjonen mener at dagens løsning for registrering og oppfølging av kravene har betydelige svakheter og bør forbedres.

Riksrevisjonens kontroll med alders- og uførepensjon avdekket allerede ved revisjonen av 1999-regnskapet at det var svakheter i datasystemene som øker sjansen for at det kan skje blant annet feilutbetalinger. Etter Riksrevisjonens kontroll har Rikstrygdeverket innført nasjonal kvalitetsstandard, med tilleggskrav til saksbehandlingen, som skal kompensere for manglene i datasystemene. Riksrevisjonen har i årets revisjon avdekket at de kompensierende tiltakene i saksbehandlingen ikke fungerer etter intensjonene. Dette er et alvorlig funn som tilsier en innskjerping av at saksbehandlingskravene etterleves.

Det er påvist svakheter i den interne kontrollen i Rikstrygdeverket og ved trygdekontorene når det gjelder utbetaling av barnetrygd og stønad til enslig

mor eller far. For stønad til barnetrygd gjelder svakhetene spesielt behandlingen av utenlandssakene.

### Sosialdepartementet har svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 26. august 2004 vedrørende antegnelser til trygdeetatens regnskap for 2003. Jeg viser videre til departementets brev til Riksrevisjonen vedrørende trygdeetatens regnskap for 2003 datert 23. juli 2004. Departementet vil følge utviklingen nøye i forhold til de tiltak som er igangsatt eller som planlegges iverksatt, og temaet vil være et viktig ledd i styringsdialogen med Rikstrygdeverket.

Jeg vil bemerke følgende:

#### Punkt 1.1. Trygdeetatens driftsregnskap

##### Omorganisering av regnskapsarbeidet i trygdeetaten

Trygdeetaten gjennomfører en betydelig omorganisering av sitt regnskapsarbeid. Riksrevisjonen uttaler at årsavslutningskontrollene for 2003 har vist at ansvars- og arbeidsfordelingen mellom de ulike aktører og nivåer ikke er tilstrekkelig klart for alle i enhetene i trygdeetaten.

Departementet vil understreke at Rikstrygdeverket har satt i gang et arbeid for å klargjøre ansvars- og arbeidsfordelingen på de områder hvor Riksrevisjonen har avdekket svakheter. Rikstrygdeverket vil blant annet ta opp disse merknadene i møte med fylkestregdekontorene i høst. I forbindelse med revidert økonomiregelverk i staten vil det også bli utarbeidet ny økonomiinstruks som vil klargjøre ansvarsforholdene.

#### Leverandørgjeld pr. 31.12.2003

Riksrevisjonen påpeker at det er usikkerhet om hva som er korrekt leverandørgjeld per 31.12.2003, og at en rekke fakturaer ikke ble betalt ved forfall. Riksrevisjonen stiller spørsmålsteget ved om den valgte løsningen for registrering av leverandørgjeld og relaterte oppfølgings- og rapporteringsrutiner er tilstrekkelig til å gi en fullstendig oversikt over ubetalte forpliktelser. Riksrevisjonen uttaler at selv om fakturaer mottas av trygdeetaten på slutten av året, bør rutinene være innrettet på en slik måte at betaling skjer på riktig tidspunkt.

Departementet er enig i at inngående fakturaer skal bokføres og betales på riktig tidspunkt, og vil opplyse at Rikstrygdeverket har nedsatt en arbeidsgruppe med personer fra Rikstrygdeverket, Trygdeetatens økonomitjeneste og ytre etat som i fellesskap skal vurdere og forbedre trygdeetatens rapporter og rapporteringsrutiner, herunder kvalitetssikring av rapporteringsrutiner. Et viktig mål for arbeidsgruppen er å finne tiltak som skal sikre korrekt bokføring og betaling av leverandørgjelden. Revidert økono-

miinstruks i Rikstrygdeverket vil også understreke dette.

#### Kundereskontro

Riksrevisjonen uttaler at ulik praksis med hensyn til regnskapsføring og bruk av manuelle systemer gjør at trygdeetaten ikke har en samlet oversikt over utestående fordringer (særlig sykepenger og fødsels- og adopsjonspenger), og at det blir usikkert om samtlige krav registreres og innbetales.

Departementet er enig i at det er viktig å sikre at utestående fordringer bokføres og innbetales i rett tid. Rikstrygdeverket vil vurdere dagens rutiner for å iverksette endringer som gir bedre oversikt og som bidrar til at alle fordringer blir korrekt bokført og betalt i rett tid.

#### Punkt 1.2. Alders- og uførepensjon

Riksrevisjonen uttaler at kvaliteten på utbetalinger av alders- og uførepensjon er blitt bedre, men at tiltakene for å hindre feilutbetalinger ikke fullt ut fungerer etter intensjonene.

Departementet ser alvorlig på undersøkelsen som viser at Nasjonal kvalitetsstandard for beregning og utbetaling av pensjoner ennå ikke fungerer etter intensjonen. Departementet har i lang tid hatt fokus på feilutbetalinger i trygdeetaten og vil følge opp Rikstrygdeverkets arbeid med kvalitetsstandarden.

Etter Riksrevisjonens undersøkelser i 1999 og 2000 ble det utarbeidet handlingsplaner med tiltak for å forbedre kvaliteten på pensjonsområdet – både av IKT-systemene, av internkontrollen og av etatens kompetanse på området.

Trygdeetaten har hatt fokus på Nasjonal kvalitetsstandard for beregning og utbetaling av pensjon, og Rikstrygdeverket har i 2004 iverksatt tett oppfølging av fylkene, både i styringsdialogene og i rapportering.

Systematisk innsyn i praksis på pensjonsområdet er forbedret gjennom ovennevnte tiltak, og det tas i 2005 sikte på å gjennomføre en ny undersøkelse på pensjonsområdet, herunder bruken av kvalitetsstandarden. Rikstrygdeverket skal fremover ha et høyt fokus på kvaliteten når det gjelder rett ytelse på området.

#### 1.3 Stønad til enslig mor eller far

Riksrevisjonen har påvist svakheter i Rikstrygdeverkets intern kontroll når det gjelder utbetaling av stønad til enslig mor eller far.

Departementet vil opplyse om at Rikstrygdeverket skal gjennomgå de aktuelle rutinene for å vurdere hvilke endringer som er nødvendig for å sikre korrekte utbetalinger av stønad til mor eller far. Rikstrygdeverket vil også kontinuerlig følge opp og påse at rutinene følges.

#### 1.4 Barnetrygd

*I forbindelse med Riksrevisjonens gjennomgang av barnetrygd for 2003 ble det påpekt at det ikke er noen maskinelle begrensninger i It-systemet på utbetaling av full barnetrygd til både mor og far. Det ble også avdekket enkeltsaker med feil beløp der mor og far deler barnetrygden.*

*Departementet vil i samarbeid med Barne- og familiedepartementet følge opp svakheter når det gjelder utbetaling av barnetrygd og stønad til enslig mor eller far overfor Rikstrygdeverket.»*

#### **Riksrevisjonen uttaler:**

Riksrevisjonen konstaterer at departementet slutter seg til de bemerkningene som har kommet fram, vedrørende trygdeetatens regnskap for 2003. De feil og mangler som Riksrevisjonen har avdekket, har betydning både i forhold til kvaliteten på trygdeetatens regnskap, statens inntekter og utgifter og enkeltpersoners rettigheter i trygdesystemet.

For trygdeetatens driftsregnskap har Riksrevisjonen merket seg at Rikstrygdeverket har satt i gang et arbeid for å klargjøre ansvars- og arbeidsfordelingen på de områdene hvor Riksrevisjonen har avdekket svakheter. Departementet vil følge opp de tiltakene som iverksettes for å forbedre trygdeetatens regnskapsføring, herunder rapporter og kvalitetssikring av rapporteringsrutiner.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på at Nasjonal kvalitetsstandard for beregning og utbetaling av pensjoner ennå ikke fungerer etter intensjonen, og at Rikstrygdeverket i tiden som kommer vil fokusere på kvaliteten når det gjelder utbetaling av rett ytelse på de omtalte stønadsområdene.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vil følge utviklingen nøye i forhold til de tiltakene som er igangsatt eller som planlegges iverksatt, og at temaet vil være et viktig ledd i styringsdialogen med Rikstrygdeverket.

### **Til orientering**

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

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse merutgiftene eller mind-

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Jens Gunvaldsen

# Utdannings- og forskningsdepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Antegnelser

#### 1 Nettobudsjettering – regnskapene for universitetene og høyskolene for 2003

##### 1.1 Innledning

Universitetene og høyskolene (vitenskapelige og statlige) er over en fireårsperiode blitt omdannet til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Dette innebærer at virksomhetene mottar en årlig nettobevilgning fra Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) på en 50-post i statsbudsjettet, og at det på enkelte områder gis fullmakter som bidrar til økt fristilling av sektoren.

Omstillingsfasen begynte med de fire universitetene fra 2001 og utvalgte vitenskapelige og statlige høyskoler fra 2002. Den største puljen høyskoler endret status med virkning fra 2003, mens siste pulje ble forvaltningsorganer med særskilte fullmakter/nettobudsjetterte virksomheter med virkning fra 2004.

##### 1.2. Krav til regnskapsføring for universitets- og høyskolesektoren

Regnskapene for universiteter og høyskoler avlegges nå etter et tilnærmet regnskapsprinsipp etter mønster av regnskapsloven. Regnskapsmalen, også omtalt som «beste praksis» er etablert av UFD i samarbeid med sektoren, jf. brev datert 17. desember 2002 og 4. desember 2003 til universiteter og høyskoler.

Sentrale krav i regnskapsmalen er som følger:

- Det skal være et klart skille i regnskapsføringen og regnskapsrapporteringen mellom den bevilgningsfinansierte delen (statsoppdraget) og inntekter opptjent gjennom eksternt finansiering (markedsfinansiert).
- Eksternt finansierte prosjekter skal så langt det er mulig fullfinansieres slik at alle direkte og indirekte kostnader som følger med et prosjekt, er dekket.

- Egenkapital kan ikke genereres gjennom statsoppdraget, men kun gjennom overskudd fra oppdrag som er 100 % eksternt finansiert.
- Universiteter og høyskoler gis adgang til å etablere aksjeselskaper som instrument for kommersialisering av forskningen, og opptjent egenkapital kan nyttes som kapitalinnskudd i slike aksjeselskaper (jf. UFDs rundskriv F35.02).

Et annet sentralt krav knyttet til økonomistyring m.m. på sektoren er som følger:

- Aktivitetsbaserte inntekter generert gjennom innrapportering av blant annet avlagte studiepoeng skal understøttes av systemer som er underlagt god intern kontroll forankret i virksomhetens øverste ledelse.

##### 1.3 Riksrevisjonens revisjon av universitetenes og høyskolenes regnskaper for 2003

Riksrevisjonens kontroll med universitets- og høyskolesektoren for 2003 omfatter revisjon av fire universiteter og seks vitenskapelige og 28 statlige høyskoler. Det er gjennomført særskilte revisjonshandlinger mot ulike deler av regnskapene for utvalgte virksomheter, for å bekrefte at aktiviteten innenfor områdene kommer riktig til uttrykk i regnskapet, og for å kontrollere at det statlige regelverket etterleves. I 2003 er det ved de fire universitetene og ved tre vitenskapelige og ti statlige høyskoler gjennomført egne revisjonshandlinger for å etterprøve om det er etablert tilfredsstillende systemer for å skille mellom den bevilgningsfinansierte og den eksternt finansierte delen av virksomheten. Ved de fire universitetene, tre vitenskapelige og seks statlige høyskoler er det også gjennomført særskilte kontroller for å etterprøve at innrapporterte data om avlagte studiepoeng som genererer bevilgninger fra departementet, er underlagt tilfredsstillende intern kontroll.

Riksrevisjonen har følgende kommentarer til regnskapsavlegget for universitetene og høyskolene for 2003:

### *1.3.1 Skillet mellom bevilgningsfinansiert og eksternt finansiert virksomhet*

Departementets regnskapsmal forutsetter at virksomhetenes regnskaper har et ryddig skille mellom økonomi og resultater fra henholdsvis den bevilgningsfinansierte (statsoppdraget) og eksternt finansierte (markedsfinansiert) virksomheten. Revisjonen viser at flere virksomheter bør være tydeligere med å rapportere systematisk resultater av statsoppdraget. Betydelige beløp blir overført til neste års budsjett, og arbeidet med å gi tilfredsstillende forklaringer i regnskapet og/eller styrets årsberetning på hvilke oppgaver som ikke er gjennomført, må derfor vektlegges. Det er videre konstatert at det fortsatt gjenstår utfordringer med å etablere rutiner som sikrer at den markedsfinansierte delen av virksomheten belastes med alle relevante kostnader, slik at det ikke tas ressurser fra statsoppdraget, eller at den markedsfinansierte virksomheten subsidieres.

Det er avdekket svakheter knyttet til belastningen av direkte kostnader som lønn for ansatte som arbeider deltid på prosjektene, og at belastningen av indirekte kostnader skjer med for lave beløp og ikke fortløpende i prosjektregnskapene.

Revisjonen har også avdekket svakheter vedrørende inngåelse av prosjektavtaler i den markedsfinansierte delen av virksomheten. Det er funnet eksempler på svak budsjettering i enkelte prosjekter, og ved flere virksomheter er det avdekket en viss treghet med regnskapsmessig avslutning på ferdige prosjekter.

### *1.3.2 Generering og bruk av egenkapital*

Utdannings- og forskningsdepartementet har åpnet for at virksomhetene innen høyere utdanning kan generere egenkapital fra overskudd fra eksternt finansierte prosjekter. Sektoren kan blant annet benytte egenkapitalen til å etablere aksjeselskap eller skaffe seg eierposisjoner i selskaper.

Regnskapene for 2003 viser at egenkapitalen for sektoren varierer i betydelig grad. For de fire universitetene varierer egenkapitalen fra 82,7 mill. kroner til 3,7 mill. kroner. Ved de nettobudsjetterte høyskolene er det registrert egenkapital på inntil 5,2 mill. kroner. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om disse forskjellene skyldes ulike strategier innenfor eksternt finansiert virksomhet eller om det skyldes ulik fortolkning av departementets regelverk for etablering av egenkapital. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at styrene ved de enkelte virksomhetene har et tydelig og aktivt forhold til hvilke mål de har for opptjening og disponering av egenkapital.

Flere virksomheter innen høyere utdanning har gjennom 2003 engasjert seg i aksjeselskaper, pri-

mært som et virkemiddel i forvaltningen av virksomhetens kommersielle satsinger. Ved to høyskoler er det brukt tingsinnskudd til å skaffe eierandel, noe det kan stilles spørsmål ved om ligger innenfor fullmakten.

### *1.3.3 Intern kontroll av aktivitetsdata som genererer bevilgninger fra UFD*

Riksrevisjonen gjennomførte for regnskapsåret 2003, som et ledd i regnskapsrevisjonen, en undersøkelse av rutiner og systemer tilknyttet rapportering av data til en av komponentene i den nye resultatbaserte finansieringsmodellen ved universiteter og høyskoler. Undersøkelsen viser at flere virksomheter mangler en overordnet strategi for å sikre kvaliteten på de innrapporterte dataene i undervisningskomponenten (avlagte studiepoeng) til databasen for statistikk om høyere utdanning. Innrapporterte data danner grunnlaget for ca. 25 % av sektorens statistikk. Det er kun et fåtall virksomheter som har formalisert sine rutiner tilknyttet virksomhetens bruk av de studieadministrative systemene. Enkelte virksomheter gjennomfører ikke nødvendige kontroller for å sikre valide data til finansieringsmodellen, og et flertall av virksomhetene mangler dokumentasjon på gjennomførte kontrolltiltak. I tillegg er det registrert enkelte svakheter knyttet til sikkerheten i systemene.

### *1.3.4 Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser*

En gjennomgåelse av innkjøpsområdet ved flere universiteter og høyskoler viser utfordringer med hensyn til regeletterlevelse på sektoren. Lov om offentlige anskaffelser (lov av 16. juli 1999), med forskrifter fastsatt 15. juni 2001, har blant annet et grunnleggende prinsipp om konkurranse og likebehandling. En hovedregel er at innkjøp over kr 200 000 ekskl. mva. skal skje ved anbudskonkurranse. Ved ni virksomheter er det registrert brudd på anskaffelsesprosedyren ved kjøp over kr 200 000. I de fleste tilfellene er anskaffelsene foretatt som direkte kjøp. Forskriftene inneholder også krav til protokollføring slik at gjennomskiktighets- og rettssikkerhetsprinsipper blir ivaretatt. Ved fire av virksomhetene er det avdekket manglende eller mangelfull føring av protokoll som skal inneholde dokumentasjon av hele anskaffelsesprosessen. Regelverket stiller også krav til kunngjøring av anskaffelser og hvilke kunngjøringsdatabaser som skal brukes. Det er avdekket flere tilfeller hvor kravene til kunngjøring ikke er fulgt. Leverandører har et obligatorisk krav på seg til å legge fram skatteattest, og for enkelte typer anskaffelser stilles det krav til HMS-erklæring. Også på dette punktet er det enkelte mangler i sektoren. Ved åtte av virksomhetene er det påpekt manglende rutiner for listeføring av driftsmidler.

### 1.3.5 Etterlevelse av regelverket på lønnsområdet

Lønnsområdet utgjør den beløpsmessig største delen av regnskapet for alle virksomhetene i sektoren. I all hovedsak er det etablert tilfredsstillende rutiner når det gjelder regnskapsmessige og innberetningsmessige forhold knyttet til lønnskostnader. Riksrevisjonen har i enkelte få tilfeller hatt merknader til utbetalingstidspunktet for feriepenger til fast tilsatte og utbetalingssetser i enkelte spesielle tilfeller når det gjelder variabel lønn.

Resultatene av kontrollene ble tatt opp i brev til UFD av 22. juni 2004 og 23. juni 2004. Departementet har avgitt svar i brev av 22. juli 2004 og 28. juli 2004.

UFD understreker at de som et ledd i omdanningsprosessen for institusjonene innen høyere utdanning har iverksatt en rekke tiltak. Det er utarbeidet skriftlige retningslinjer, iverksatt opplæring og gjennomført seminarer for erfaringsutveksling. Departementet er i lys av tilbakemeldingene fra institusjonene på det rene med at det fortsatt gjenstår både prinsipielle utfordringer og praktiske problemstillinger på dette området.

### Skillet mellom bevilgningsfinansiert og eksternt finansiert virksomhet

UFD har merket seg at revisjonen viser at flere institusjoner bør være tydeligere i sin systematiske rapportering av resultatene av statsoppdraget, og at arbeidet med å gi tilfredsstillende forklaringer i regnskapet og med styrets årsberetning bør vektlegges. UFD viser til at forhold rundt dette er tatt opp i brev til universitetene og høyskolene. Departementet har merket seg at det fortsatt gjenstår utfordringer med å få til rutiner for å sikre at den markedsfinansierte delen av virksomheten belastes med alle relevante kostnader. Departementet vil ta disse problemene opp med institusjonene, med utgangspunkt i gjeldende rundskriv der prinsippene for kostnadsfordeling er slått fast.

### Generering og bruk av egenkapital

Departementet konstaterer at den bokførte egenkapitalen varierer betydelig mellom institusjonene i sektoren, og slutter seg til Riksrevisjonen som understreker betydningen av at styrene ved de enkelte institusjonene har et tydelig og aktivt forhold til hvilke mål den enkelte institusjon har for opptjening og disponering av egenkapital.

Departementet har merket seg at flere virksomheter i sektoren i løpet av 2003 har ervervet eierposisjoner i datterselskaper. Departementet understreker at det ikke er gitt fullmakt til å bruke tingsinnskudd til å skaffe eierandel, og at departementet i eget brev til sektoren vil presisere retningslinjene for den

regnskapsmessige behandlingen av aksjer og andre finansielle eiendeler.

### Intern kontroll av aktivitetsdata som genererer bevilgninger fra UFD

Departementet er, med bakgrunn i Riksrevisjonens kontroll, ikke tilfreds med forholdene i sektoren når det gjelder rutiner for å sikre valide data til finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler. Departementet har derfor i eget brev til universitetene og høyskolene på nytt understreket betydningen av at institusjonene sørger for systemer og rutiner som sikrer kvalitet og kontroll, og at rutiner og systemer er forankret i institusjonenes kvalitetssikringssystemer. Departementet har bedt om bekreftelse innen 1. oktober 2004 på at nødvendige rutiner og systemer er etablert og forankret i virksomhetens ledelse.

### Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser

Departementet har i likhet med Riksrevisjonen registrert at institusjonene fortsatt står overfor utfordringer når det gjelder å etterleve regelverket for offentlige anskaffelser. Som følge av en rekke merknader i revisjonsdialogen og som en oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av innkjøpsvirksomheten i høgskolesektoren i 1998, gjennomførte departementet en oppfølgende undersøkelse i 2001. Som en ytterligere oppfølging av dette området har departementet våren 2004 gjennomført en ny spørreundersøkelse. Denne undersøkelsen viser at institusjonene har økt innsatsen for å rette opp svakhetene som ble avdekket i undersøkelsene i 1998. Departementet mener imidlertid at det fortsatt er områder som krever økt oppmerksomhet for å oppnå en effektiv og velfungerende innkjøpsfunksjon, og kan ikke si seg tilfreds med utviklingen på dette feltet. Departementet har derfor i brev til institusjonene 28. juni 2004 understreket styrenes ansvar for å utarbeide innkjøpsreglement, fastsette mål for innkjøpsarbeidet og påse at det blir utarbeidet et strategidokument og en oversikt over fullmaktene på anskaffelsesområdet.

### Riksrevisjonen bemerker:

UFD har lagt ned et betydelig arbeid i å klargjøre standarder for regnskapsføring innen høyere utdanning. Riksrevisjonen har godkjent regnskapene for alle virksomhetene innen universitets- og høgskolesektoren for 2003, men det er knyttet merknader til blant annet skillet mellom statsoppdraget og den markedsfinansierte virksomheten, anskaffelser, opptjening av egenkapital og innrapportering av data som brukes til bevilgningsformål.

Ved flere av virksomhetene innen høyere utdanning er det svakheter ved rutiner og systemer for regnskapsmessig oppfølging av den markedsfinansierte

erte delen av virksomheten. Selv om revisjonen i løpet av 2003 viser en positiv utvikling, er det fortsatt behov for å fokusere på formalkrav til prosjektavtaler og på om kostnadsbelastningen gjenspeiler den reelle ressursbruken ved virksomhetene.

Mulighetene til å opptjene egenkapital og bruke egenkapitalen til å etablere datterselskaper gir institusjonene innen høyere utdanning nye virkemidler til å nå de målene som utdanningsmyndighetene har satt. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at styrene for virksomhetene setter mål for opptjening av egenkapital og etablerer en strategi for hvordan egenkapital skal brukes som et strategisk virkemiddel.

Den nye modellen for finansiering av høyere utdanning baserer seg på aktivitetsdata innrapportert fra institusjonene på sektoren. Det er bekymringsfullt at flere virksomheter mangler strategier for å sikre kvaliteten på dataene, og at kun et fåtall har formalisert rutiner rundt bruken av de studieadministrative systemene.

Det skjer fortsatt vesentlige brudd på anskaffelsesregelverket ved mange enheter innen høyere utdanning, til tross for at Riksrevisjonen har påtalt slike brudd ved flere anledninger tidligere år.

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

«Utdannings- og forskningsdepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 26. august 2004 og departementets brev av 22. juli og 28. juli 2004 som er referert i antegnelsen.

Som anført i antegnelsen har departementet lagt ned et betydelig arbeid for å klargjøre standardene for regnskapsføringen ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren i tilslutning til at institusjonene i sektoren er omdannet til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Departementet har etter samråd med institusjonene i sektoren fastsatt retningslinjer for avslutning, oppstilling og dokumentasjon av årsregnskapene ved universiteter og høyskoler. Departementet er opptatt av at retningslinjene er dynamiske og tilpasses utviklingen i sektoren. Etter departementets vurdering har retningslinjene allerede bidratt til en betydelig kvalitetsheving, ensartet regnskapsavleggelse og sammenlignbare regnskaper i universitets- og høyskolesektoren.

Departementet legger vekt på at bevilgningene fra Stortinget skal benyttes i samsvar med forutsettningene, og at den markedsfinansierte delen av virksomheten belastes med alle relevante kostnader i samsvar med de grunnleggende bestemmelsene i reglementet for eksternt finansiert virksomhet. Departementet er særlig opptatt av at bevilgningene som gis til gjennomføring av statsoppdraget ikke subsidierer aktiviteter på områder med andre kommersielle aktører. Et klart skille mellom den bevilgningfinansierte delen (statsoppdraget) og den delen

av virksomheten som finansieres av eksterne midler (markedsfinansiert) er et sentralt krav i retningslinjene. Departementet merker seg at Riksrevisjonen registrerer en positiv utvikling på dette området og har notert seg at det etter Riksrevisjonens mening fortsatt er behov for fokus på de formelle kravene til prosjektavtaler og klargjøring av hvilke kostnader den markedsfinansierte aktiviteten faktisk påfører virksomhetene. Departementet vil vurdere behovet for bestemmelser på dette området.

Departementet har i sine retningslinjer fastsatt at det er bare egeninitierte og egenkontrollerte inntekter fra omsetning av varer og tjenester som kan gi resultat og danne grunnlag for opptjening av egenkapital. Mulighetene til å tjene opp egenkapital og fullmaktene til å bruke overskuddet fra eksternt finansiert virksomhet til kapitalinnskudd i selskaper i randsonen gir institusjonen nye virkemidler til å nå sine strategiske mål. Departementet legger til grunn at det er styrene som må fastsette resultatmål for den markedsfinansierte virksomheten og utnytte egenkapitalressursene som et strategisk virkemiddel for institusjonen. Departementet vil ta disse problemstillingene opp med institusjonene som en del av styringsdialogen.

Departementet har merket seg at universiteter og et utvalg av høyskoler ikke har en klar overordnet strategi for å sikre kvaliteten på studiepoeng og grunnlagsdata som rapporteres til Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) og som anvendes i beregningene i finansieringsmodellen. Departementet har i lang tid arbeidet for å sikre kvalitetsdata om aktiviteten ved universitetene og høyskolene. Departementet har støttet utviklingen av studieadministrative systemer for institusjonene i sektoren, og opprettet tidlig på 1990-tallet DBH for å systematisere og lagre opplysninger om institusjonene og aktiviteten i universitets- og høyskolesektoren. Departementet har helt fra opprettelsen av DBH og særlig etter innføringen av det nye finansieringssystemet understreket betydningen av høy datakvalitet og institusjonsledelsens ansvar for å kontrollere og godkjenne de data som rapporteres til DBH. Det er videre arbeidet systematisk med utvikling av entydige definisjoner og dokumentasjon av rapporteringen. Departementet har tilskrevet universitetene og høyskolene på nytt og understreket betydningen av at systemer og rutiner knyttet til kvalitet og kontroll er forankret i institusjonenes kvalitetssikringssystemer og ledelse. Departementet har bedt institusjonene innen 1. oktober 2004 bekrefte at nødvendige systemer og rutiner er etablert og forankret i ledelsen. Departementet vil vurdere bestemmelsene på dette området.

Departementet har i 2001 og 2004 gjennomført undersøkelser av institusjonenes etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Undersøkelsen i 2004 viser at institusjonene i universitets- og høyskolesektoren fortsatt står overfor utfordringer på

*dette området. Departementet finner at dette området ikke har utviklet seg som forventet og har i ulike sammenhenger understreket styrenes ansvar for å utarbeide innkjøpsreglement, utforme strategier og mål for innkjøp og sikre seg at regelverket følges. Departementet vil følge utviklingen på dette området.»*

### **Riksrevisjonen uttaler:**

Utdannings- og forskningsdepartementet har nedlagt et vesentlig arbeid i forbindelse med omstillingen innenfor universitets- og høgskolesektoren. Etter Riksrevisjonens vurdering er det imidlertid fortsatt utfordringer knyttet til standarder for regnskapsføring for virksomhetene.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere behovet for ytterligere bestemmelser når det gjelder å skille mellom statsoppdraget og den

markedsfinansierte aktiviteten. Departementet vil også følge opp styrenes strategier knyttet til opptjening av egenkapital.

Å legge om finansieringen av sektoren med tildelinger basert på blant annet avlagte studiepoeng, krever god styring for å sikre kvaliteten på grunnlagsdataene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har bedt om bekreftelse på at systemer og rutiner er etablert, og at disse er forankret i ledelsen ved den enkelte virksomhet.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke er tilfreds med utviklingen når det gjelder sektorens etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, og at departementet vil følge utviklingen på området nøye.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet gjennom sin etatsstyringsdialog med virksomhetene vil følge opp de forholdene som Riksrevisjonen har bemerket.

## **Til orientering**

### **2 Norges forskningsråd – kjøp av revisjonstjenester**

Riksrevisjonen er Forskningsrådets eksterne revisor. En av Riksrevisjonens oppgaver er å ta standpunkt til om det framlagte regnskapet kan bekreftes. En internrevisjon er en intern kontrollfunksjon for ledelsen i en virksomhet. En internrevisjons primære funksjon er å vurdere om opplegget for internkontrollen er tilstrekkelig og hensiktsmessig i forhold til det risikobildet en virksomhet står overfor, og de målene som skal nås.

Forskningsrådet har siden 1996 engasjert eksterne ressurser til finansielle og operasjonelle revisjonstjenester, som ledd i sin internrevisjon. Riksrevisjonen har stilt seg positiv til dette, men har understreket at det må være et ryddig skille mellom de innkjøpte tjenestene til internrevisjonen og Riksrevisjonens rolle som ekstern revisor.

I forbindelse med hovedstyrets behandling av Forskningsrådets årsregnskap for 2002 avga det innleide revisjonsselskapet en skriftlig uttalelse om årsregnskapets riktighet. Uttalelsen var adressert direkte til Forskningsrådets hovedstyre. I uttalelsen framgikk det at revisjonen var utført i samsvar med revisorloven og god revisjonsskikk i Norge.

En gjennomgang av engasjementsavtalen med det innleide revisjonsselskapet viste at revisjonsoppdraget var bredt definert, og lå tett opptil definisjonen av en ekstern revisors oppgaver og plikter, jf. revisorloven kapittel 5. Etter Riksrevisjonens syn ga avtaleteksten inntrykk av å omfatte en fullstendig revisjon med tanke på å bekrefte regnskapet, kun med

den forskjell at avtalen snakker om å avgi en *uttalelse* til årsregnskapet i stedet for en *beretning*.

Revisjonen viste at det innleide revisjonsselskapet rapporterte direkte til Forskningsrådets hovedstyre. Ettersom tjenestene fra selskapet inngikk i Forskningsrådets interne revisjon, ville det normale vært at selskapet rapporterte til Forskningsrådets controlleravdeling, som igjen rapporterte samlet til styret gjennom interne kommunikasjonskanaler. Etter Riksrevisjonens oppfatning innebar rapporteringen en uklarhet om de enkelte parters roller.

Riksrevisjonen tok i brev av 28. mai 2003 til Forskningsrådet opp det forholdet at den eksterne leverandørens tjenester og rapportering i realiteten kunne framstå som en ekstern revisorbekreftelse, og således komme i konflikt med Riksrevisjonens rolle som ekstern revisor. I etterfølgende møte med Forskningsrådets ledelse 6. juni 2003 tok Riksrevisjonen på nytt opp spørsmålet om den innkjøpte internrevisjonstjenestens rolle, organisering, rapportering og kommunikasjon med styret. Fra Riksrevisjonens side ble det understreket at avtaler med eksterne aktører måtte avgrenses på en klar måte i forhold til ekstern revisjon utført av Riksrevisjonen.

Forskningsrådets ledelse forsikret i møtet med Riksrevisjonen om at disse forholdene ville bli fulgt opp, om nødvendig i samarbeid med hovedstyret, herunder at avtaler med eksterne bidragsyttere skulle endres slik at et ryddig skille mellom intern og ekstern revisjon ble opprettholdt.

I forbindelse med hovedstyrets behandling av Forskningsrådets årsregnskap for 2003 fant Riksre-

visjonen at det innleide revisjonsselskapet la fram en uttalelse om årsregnskapet med samme ordlyd som året før, og at uttalelsen fortsatt framsto som en ekstern revisorbekreftelse. Riksrevisjonen fant ikke at det var foretatt endringer i avtalen med det eksterne revisjonsselskapet eller at det på annen måte var gjort endringer i avtalens innhold, slik det var blitt forespeilet tidligere.

I brev av 2. juni 2004 ba Riksrevisjonen om kommentar til de nevnte forholdene rundt kjøp av eksterne revisjonstjenester.

I brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 25. juni 2004 legger departementet vekt på at Forskningsrådet bør ha god økonomisk kontroll og avlegge regnskaper av tilstrekkelig kvalitet, herunder at hovedstyret ivaretar dette ansvaret ved å iverksette de kontrolltiltakene hovedstyret finner nødvendige i den løpende økonomistyringen. Forskningsrådet har på dette grunnlag valgt å engasjere eksterne konsulenter i arbeidet med å sikre god intern økonomisk kontroll.

Departementet viser til at Forskningsrådet har vært opptatt av å finne fram til en modell for internrevisjon som ikke skaper uklarhet i forhold til Riksrevisjonen som ekstern revisor. På bakgrunn av Riksrevisjonens merknader forutsetter departementet at Forskningsrådet inngår en ny avtale med eksterne leverandør av revisjonstjenester. Departementet forutsetter videre at Forskningsrådet, i forbindelse med omorganiseringen av Forskningsrådets internrevisjon, sørger for en konkret definisjon av internrevisjonens arbeidsområder. Forskningsrådet bes årlig avtale hvilke konkrete oppgaver ekstern tjenesteyter skal utføre, tilpasse disse til konkrete utfordringer i gjeldende regnskapsår og utføre oppgavene løpende som et ledd i å sikre god kvalitet på den interne kontrollen.

I tilknytning til Riksrevisjonens merknader om internrevisjonens rapportering til Forskningsrådets hovedstyre ber departementet Forskningsrådet sørge for at eksterne leverandør av internrevisjonstjenester i framtiden rapporterer til internrevisjonen i Forskningsrådet. Departementet ber videre Forskningsrådet sørge for at framtidige uttalelser ikke framstår som en revisjonsberetning, men i større grad omhandler resultater fra utførte kontrolltiltak utført som et ledd i den løpende økonomistyringen.

Departementet gir uttrykk for at de vil følge opp de ovennevnte forholdene i etatsstyringsdialogen med Forskningsrådet.

#### **Utdannings- og forskningsdepartementet har følgende kommentarer:**

*«Departementet viser til omtalen av Norges forskningsråds kjøp av revisjonstjenester med henvisning til vårt brev av 25. juni 2004. Vi har ingen ytterligere merknader til disse forholdene nå. Som Riksrevisjonen skriver, vil saken bli fulgt opp i etatsstyringsdialogen med Norges forskningsråd.»*

### **3 Universitetet i Oslo – regnskapet for 2002**

Ved revisjonen av Universitetet i Oslos regnskap for 2002 ble det avdekket feil og mangler i årsregnskapet og svakheter ved den interne kontrollen. Riksrevisjonen konkluderte med at manglene var vesentlige, og at regnskapet ikke kunne godkjennes, jf. Dokument nr. 1 (2003–2004) og Innst. S. nr. 143 (2003–2004).

Ifølge Utdannings- og forskningsdepartementets svar til antegnelsen av 26. september 2003, påla departementet Universitetet i Oslo å gjennomføre et prosjekt som hadde til formål å etablere rutiner og innarbeide en praksis som skulle sikre god dokumentasjon, tilstrekkelig kompetanse og regnskapsavlegg med høy kvalitet for 2003. Som et ledd i dette arbeidet ble det utarbeidet en handlingsplan. Arbeidet er fulgt opp av departementet.

Universitetet i Oslo har høsten 2003 nedlagt et betydelig arbeid i å utvikle og dokumentere rutiner og prinsipper for regnskapsavslutning. Riksrevisjonen har fulgt arbeidet nøye i dialog med universitetet. Arbeidet har bidratt til økt bevissthet vedrørende behovet for å etablere tilfredsstillende og tilstrekkelig intern kontroll i alle ledd av regnskapsarbeidet, og dette er gjennomført innenfor de tidsrammene som ble satt i handlingsplanen. De iverksatte tiltakene vurderes som nødvendige og nyttige, og har bidratt til god dokumentasjon, tilstrekkelig kompetanse og regnskapsavlegg med høy kvalitet.

Gjennomført revisjon av regnskapet for 2003 bekrefter at de iverksatte tiltakene har bidratt til et tilfredsstillende resultat, og Riksrevisjonen har godkjent regnskapet for 2003.

Universitetet i Oslo vil i 2004 fortsette arbeidet med å forbedre den interne kontrollen. Det er i denne forbindelse, i forlengelse av handlingsplanen, utarbeidet en omfattende aktivitetsoversikt for å forbedre administrative rutiner. Resultater av arbeidet skal rapporteres til Utdannings- og forskningsdepartementet og Riksrevisjonen per 30. april og per 5. august 2004. Tiltakene skal sluttføres i 2004.

#### **Utdannings- og forskningsdepartementet har følgende kommentarer:**

*«Som følge av at Riksrevisjonen ikke fant å kunne godkjenne universitetets regnskap for 2002 har Universitetet i Oslo nedlagt et betydelig arbeid i utvikling av rutiner og prinsipper for regnskapsavslutning. Departementet har fulgt arbeidet ved universitetet nøye og merker seg at revisjonen av regnskapet for 2003 bekrefter at tiltakene har bidratt til god dokumentasjon, tilstrekkelig kompetanse og et regnskapsavlegg med høy kvalitet. Universitetet i Oslo har videreført arbeidet i 2004 med fokus på forbedring av den interne kontrollen og de administrative rutinene. Som et ledd i oppfølgingen av handlingsplanen for 2004 har departementet i samråd med universitetet fastsatt milepæler og tidspunkter for*

*rapportering til departementet. Departementet foretar nå en evaluering av resultatene fra første halvår og legger til grunn at tiltakene i handlingsplanen gis høy prioritet.»*

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

I antegnelse til statsregnskapet for 2002 ble regnskapet til Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Hedmark ikke godkjent på grunn av brudd på kontantprinsippet, jf. Dokument nr. 1 (2003–2004), Innst. S. nr. 143 (2003–2004) og Stortingets behandling 11. mars 2004.

Utdannings- og forskningsdepartementet svarte at departementet legger vekt på at høgskolene avlegger korrekte og fullstendige regnskaper, og at regnskapene er i samsvar med gjeldende regelverk og grunnleggende prinsipper for statlig regnskapsføring.

Riksrevisjonen har hatt enkelte merknader til regnskapene for 2003, men de tre høgskolenes regnskaper er godkjent. Fra og med 2003 er høgskolene omdannet til forvaltningsorganer med særskilte full-

makter, og skal ikke lenger avlegge regnskap etter kontantprinsippet. De omtalte forholdene for 2002 vedrørende bevilgningsreglementets bestemmelser om regnskapsføring etter kontantprinsippet, er dermed ikke aktuelle for 2003-regnskapene.

#### **Utdannings- og forskningsdepartementet har følgende kommentarer:**

*«Departementet viser til det som er referert i omtalen av regnskapene for Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Telemark og Høgskolen i Hedmark for 2002. Departementet har ingen ytterligere merknader, men har notert seg at Riksrevisjonen har godkjent de tre høgskolenes regnskaper for 2003 med merknader.»*

#### **5 Merutgifter og mindreinntekter**

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

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Jens Gunvaldsen



# Utenriksdepartementet

## Statsregnskapet 2003

### Til orientering

#### 1 Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2003 har Riksrevisjonen kontrollert departementets forvaltning av tilskudd gitt over

- Kap. 0163 Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter
- Kap. 0164 Fred, forsoning og demokrati

Bevilgningen for 2003 på ovennevnte kapitler utgjorde 2,64 mrd. kroner. Undersøkelsen er basert på et tilfeldig utvalg på totalt 36 prosjekter, herav 18 prosjekter med utbetalinger på 68,5 mill. kroner i 2001 og 18 prosjekter med utbetalinger på 234,4 mill. kroner i 2003.

Departementets forvaltning av ovennevnte tilskuddsordninger er tidligere tatt opp i antegnelsene til statsregnskapet for 1999 hvor blant annet svakheter ved utbetalings- og oppfølgingsrutinene ble omtalt.

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

#### *Intern kontroll og vurdering av søknader*

Departementet har gjennom overordnede retningslinjer for departementets tilskuddsforvaltning vedtatt hvilke krav som skal stilles til saksbehandling og forvaltning for å sikre at det har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om midlene blir brukt som forutsatt, og at forventede resultater er oppnådd. Mer operasjonelle retningslinjer for den enkelte ordning skal utarbeides av budsjettansvarlig avdeling.

Retningslinjene for de kontrollerte tilskuddsordningene sier at departementet skal vurdere søknader ut fra erfaring med og kjennskap til søkerorganisasjonen, blant annet ved å gjennomgå tidligere pro-

sjekter og se om rapporteringen har vært tilfredsstillende. Videre skal prosjektets tekniske gjennomføringsevne og kostnadsside vurderes. Departementet skal utarbeide beslutningsdokumenter for nye tilskuddsmottakere og der spesielle hensyn tilsier det.

For de fleste kontrollerte tiltakene forelå det ingen dokumentasjon i saksmappe på at nevnte forhold var vurdert. Departementet har opplyst at tilsagnsbrevet skal være dekkende som beslutningsdokument. I de gjennomgåtte tilsagnsbrevene er det vanskelig å se at dette er tilfelle. Manglende dokumentasjon av beslutningsgrunnlaget gjør det videre vanskelig å se hvilke vurderinger departementet gjør av søkerorganisasjonenes kompetanse som gjennomførere og når det prioriterer mellom prosjekter.

#### *Utbetalingsrutiner*

Etter at tilsagn er gitt, utbetales hele støttebeløpet til tilskuddsmottaker. Hver utbetaling blir omtalt som engangsstøtte med i utgangspunktet 12 måneders varighet og med krav om tilbakebetaling av ubenyttede midler ved prosjektslutt, selv om det i mange tilfeller gis støtte til de samme aktiviteter/tiltak over flere påfølgende år. Praksisen med ny utbetaling og senere tilbakebetaling av tidligere støtte kan synes lite hensiktsmessig både for departementets oversikt over likvidsituasjonen og for forutsigbarhet og kontinuitet i tiltakene.

Erfaringsmessig oppstår det også forsinkelser i gjennomføring og rapportering fra prosjektene som medfører at midlene blir tilbakebetalt så sent at de må inntektsføres i statsregnskapet og dermed ikke kommer til nytte til de formål Stortinget har bestemt. Dette vil gjelde for de utvalgte prosjektene fra 2001 hvor det er ubenyttede midler. En gjennomgang av departementets konto for tilfeldige inntekter (kap. 5309) viser at 40 mill. kroner i ubenyttede midler fra prosjekter, blant andre de undersøkte ordningene, ble tilbakeført statskassen i 2003.

### Rapportering og prosjektoppfølgning

Av retningslinjene framgår det at det for hver tildeling/utbetaling skal mottas beskrivende sluttrapport og et revidert regnskap senest seks måneder etter at finansierte aktiviteter er avsluttet. Det blir presisert at ny tildeling til en organisasjon ikke skal foretas før tilfredstillende rapportering foreligger fra alle prosjekter som er forventet avsluttet, uavhengig av geografisk område.

Av de utvalgte 18 prosjektene fra 2001 var det per april 2004 fortsatt seks prosjekter med tilskudd på 19 mill. kroner hvor departementet ikke hadde mottatt sluttrapport / revidert regnskap. Det kommer ikke fram av det gjennomgåtte materialet om manglende/sen rapportering er purret eller om mangelfulle rapporter / avvik blir kommentert eller forelagt organisasjonene for ytterligere informasjon. Manglende rapportering har ikke medført avslag på senere søknader fra organisasjonene.

Utskrift fra departementets prosjektdatabase viser at det per april 2004 var 232 prosjekter som ikke var registrert som sluttbehandlet fra 2001. Totalt utbetalt for disse prosjektene var 308 mill. kroner.

Resultatene av undersøkelsene ble oversendt Utenriksdepartementet for uttalelse 16. juni 2004. Departementet har svart i brev av 6. juli 2004.

Departementet svarer at humanitær bistand gis som kortsiktig nødhjelp for å redde liv, lindre nød og beskytte sivile i forbindelse med naturkatastrofer, komplekse humanitære kriser og i situasjoner med flyktningstrømmer internt i land eller over landegrensene. Selv om mange komplekse humanitære kriser varer lenger enn ett år, varierer intensiteten i krisen og nivået på den internasjonale responsen i forbindelse med krisen. Det er derfor viktig at bistanden settes inn der hvor behovene er størst, og der hvor norske midler kanalisert gjennom FN, Røde Kors-systemet eller frivillige organisasjoner kan bidra mest effektivt. Bistanden gis derfor som engangsstøtte til konkrete prosjekter eller programmer. Slik engangsstøtte kan gis til samme prosjekt eller program gjennom flere år dersom behovene i felt tilsier dette. Det er imidlertid vanskelig å planlegge flerårige tiltak ut fra humanitære krisers natur.

Når det gjelder intern kontroll og vurdering av søknader, uttaler departementet at nye prosjektsøknader får nye prosjekt-, saks- og journalnummer selv om de er å anse som videreføring av tidligere prosjekter. I tråd med departementets retningslinjer anses det i slike tilfeller ikke som nødvendig med eget beslutningsdokument for tildelingen. Med hensyn til svak dokumentasjon fra møter og feltbesøk har departementet iverksatt tiltak for å forbedre rutinene på dette området. Blant annet utarbeides det skjemaer for tilbakemelding fra prosjektbesøk og oppfølgingsmøter knyttet til prosjektforvaltningen.

Departementet er ikke uenig i at praksisen med engangsutbetalinger for (maksimum) 12 måneder,

ny søknad for de neste 12 månedene og rapport og regnskap for den første tildelingen etter at ny søknad er innvilget, kan virke u hensiktsmessig og tungvint. Departementet innvilger også forlengelser av prosjekter dersom prosjekter av ulike årsaker blir forsinket. Det er imidlertid etter departementets vurdering gode grunner til å fortsette praksisen med ettårig støtte. Den viktigste årsaken til dette er at den gir departementet fleksibilitet til å sette inn midlene der behovene til enhver tid er størst, og der norsk støtte kan bidra. Dette er vurderinger som foretas løpende og er en viktig årsak til at midlene på disse postene ikke øremerkes geografisk i statsbudsjettet.

Departementet deler Riksrevisjonens vurdering av at det er uheldig at tilbakebetalinger kommer så sent at de tilbakeføres statskassen. Forsinkede tilbakebetalinger skyldes blant annet at hjelpeorganisasjonene opererer i en del av verden der mange uforutsette problemer kan oppstå, noe som innebærer at prosjektene ikke blir avsluttet innenfor tidsfristen.

Når den totale tilskuddsmengden tas i betraktning, er imidlertid problemet med sen tilbakebetaling knyttet til kap. 163 og 164 relativt begrenset. Departementet har brakt på det rene at ca. 14,5 mill. kroner av de 40 mill. kroner som Riksrevisjonen viser til, stammer fra ubrukte prosjektmidler på de nevnte budsjettkapitlene som er mer enn to år gamle. Dette utgjør ca. 0,6 % av budsjettmidlene på de to nevnte budsjettkapitlene i 2001. Tilbakeføring av renter er ikke medregnet.

Når det gjelder rapportering og prosjektoppfølgning, erkjenner departementet at avveiningen mellom ressursinnsatsen knyttet til nye tildelinger og til løpende prosjektoppfølgning ofte er vanskelig. I lys av at nye tildelinger skal bidra til å lindre akutt nød og redde liv, kan oppfølgingsarbeidet ha fått mindre oppmerksomhet enn ønskelig.

Departementet har imidlertid en løpende dialog med hjelpeorganisasjonene om de prosjektene fra 2001 som ennå ikke er avsluttet. Departementet har purret på rapporter både muntlig og skriftlig. Per juni er det ca. 175 enkeltprosjekter fra 2001 som ikke er registrert sluttbehandlet. Enkelte av disse er betaling av regninger for andre offentlige instanser og skal ikke stå som aktive tilsagn i prosjektlisten. Det arbeides med å få brakt dette i orden.

Departementet sier avslutningsvis at det er svært vanskelig å ha et flerårig perspektiv på de prosjektene som blir støttet. Noen prosjekter vil kunne støttes mer enn ett år, men dette avhenger av behovene i verden fra år til år. Det er en prioritert oppgave for departementet å sikre god prosjektoppfølgning gjennom å holde kontakt med og holde seg orientert om de ulike organisasjonene, med FN-systemet, med stedlige ambassader, gjennom lesing av rapporter og ved selvsyn under tjenestereiser. Departementet vil tilstrebe forskriftsmessig arkivering av all relevant og arkivverdig informasjon.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet deler Riksrevisjonens vurdering av at det er uheldig at tilbakebetalinger kommer så sent at midlene tilbakeføres statskassen, men at problemet i forhold til kap. 163 og 164 anses for å være relativt begrenset. Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for forbedringer i departementets rutiner for å følge opp at midlene fullt ut forvaltes i henhold til gjeldende regelverk.

**Utenriksdepartementet har følgende kommentar:**

«Departementet viser til det som er anført i vårt brev av 6. juli 2004 og referert i Riksrevisjonens utkast til antegnelse.

*Arbeidet med å sikre tilfredsstillende forvaltning av departementets tilskuddsmidler har høy prioritet,*

*og det gjøres et løpende kvalitetssikringsarbeid for å sikre at tilskuddsmidlene forvaltes i henhold til gjeldende regelverk.*

*På bakgrunn av det nye regelverket for økonomistyring i staten, pågår det nå i tillegg et større arbeid med å gjennomgå og revidere departementets retningslinjer for forvaltning av tilskudd, med sikte på en hensiktsmessig kontroll og oppfølging av midlene.»*

**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 26. oktober 2004.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Per Anders Engeseth