



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006

Dokument nr. 1 (2007–2008)



118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 147 400 100 000

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 Oslo
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-90811-86-5

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006

Dokument nr. 1 (2007–2008)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget:

- ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2006
- resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2006
- resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter for 2006
- resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. for 2006

Riksrevisjonen, 16. oktober 2007

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Om Dokument nr. 1

Dokument nr. 1 er Riksrevisjonens årlige rapport til Stortinget om resultatet av revisjonen av departementer og statlige virksomheter (regnskapsrevisjon), og kontrollen med forvaltningen av selskaper der staten er eier (selskapskontroll). Resultatene av forvaltningsrevisjoner blir sendt til Stortinget enkeltvis gjennom hele året (Dokument nr. 3-serien). Dokument nr. 1 har fire hoveddeler:

I Ekstrakt av statsregnskapet og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2006

Del I inneholder bevilgninger og regnskapstall for statens samlede utgifter og inntekter, samt statens balanse per 31. desember 2006 og spesifisering av endringer i balansen 2006. Videre er bevilgninger og regnskapstall for administrasjonen av Svalbard for 2006 tatt inn.

II Resultatene av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

Del II oppsummerer resultatene av regnskapsrevisjonen som er mer detaljert beskrevet i del IV.

Tabellene inneholder statsregnskapets hovedtall samt en oppstilling over hovedtall for Statens pensjonsfond – Utland for 2006.

For øvrig oppsummerer kapitlet feil og mangler av stor økonomisk rekkevidde eller av prinsipiell karakter, og ev. feil som er gjennomgående på flere departementsområder.

Til grunn for revisjonen ligger Stortingets vedtak og forutsetninger, gjeldende regelverk og normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

III Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper for 2006

Del III oppsummerer resultatene av selskapskontrollen som også er mer utførlig omtalt i del IV.

Riksrevisjonen kontrollerer statsrådets forvaltning av statens heleide selskaper og selskaper der staten har dominerende innflytelse. Også helseforetakene og studentsamskipnadene er omfattet av selskapskontrollen.

De forholdene Riksrevisjonen legger vekt på, er om statsråden gjennom sin forvaltning ser til at selskapene etterlever Stortingets vedtak og forutsetninger, at de ivaretar samfunnsmessig ansvar og sektorpolitiske mål, og at de har en effektiv og økonomisk forsvarlig drift. Dessuten skal kontrollen gi svar på om statsråden gir korrekt informasjon til Stortinget og Riksrevisjonen.

IV Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter og kontrollen av departementenes forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Resultatet av revisjonen og kontrollen presenteres her departementsvis og med faste underkapitler.

Kapittel 1–4 beskriver funnene fra regnskapsrevisjonen og der hvor det er aktuelt, fra selskapskontrollen. Forholdene som omtales er tidligere tatt opp med departementet og ev. virksomheten, og deres synspunkter er innarbeidet i Riksrevisjonens framstilling.

Riksrevisjonens bemerkninger i kapittel 5 er riksrevisorkollegiets vurdering av de mest vesentlige funnene.

Kapittel 6 er statsrådets svar på Riksrevisjonens bemerkninger. Hele svaret blir gjengitt.

Riksrevisjonenes uttalelse, kapittel 7, gir en samlet uttalelse til departementets totale forvaltning og gjennomføring av budsjettet og statsrådets eierskapsforvaltning. Uttalelsen synliggjør graden av kritikk og behovet for endringer. Eventuell uenighet mellom Riksrevisjonen og departementet skal framgå. Oppfølgingen av alle sakene som blir tatt opp, omtales i Dokument nr. 1 på følgende år.

V Vedlegg

Dokument nr. 1 har to vedlegg: Vedlegg 1 er Riksrevisjonens lov og instruks, og vedlegg 2 er en departementsvis oversikt over alle virksomheter og selskaper som er omfattet av Riksrevisjonens kontroll.

Innhold

I	Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2006	11
II	Resultat av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard	15
III	Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper	19
IV	Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter og kontrollen av departementenes forvaltning av statens interesse i selskaper m.m.	21
Statsministerens kontor		
1	Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	22
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	22
1.2	Budsjett – regnskap	22
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	22
1.4	Statsministerens kontors forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	22
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	22
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	22
4	Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold	22
5	Riksrevisjonens bemerkninger	22
6	Svar fra Statsministerens kontor	22
7	Riksrevisjonen uttaler	22
Arbeids- og inkluderingsdepartementet		
1	Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	24
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	24
1.2	Budsjett – regnskap	24
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	24
1.4	Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	27
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	27
2.1	Arbeids- og velferdsetaten	27
2.2	Sametingets tilskuddsforvaltning	29
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	29
4	Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	30
4.1	Yrkesrettet attføring og rehabilitering	30
4.2	Svakheter i forvaltningen av høreapparater	30
4.3	Departementets forvaltning av tilskuddsordningen Avtafestet pensjon	30
4.4	Rikstrygdeverkets forvaltning av Avtafestet pensjon	31
4.5	Informasjonssikkerhet i trygdeetatens stormaskinmiljø	31
4.6	Aetatets forvaltning av dagpenger	31
4.7	Klage og ankesaksbehandling i Aetat	32
4.8	Forvaltning av arbeidsmarkedstiltak	32
4.9	Arbeidstilsynets driftsregnskap	32
4.10	Statens arbeidsmiljøinstitutt	33
5	Riksrevisjonens bemerkninger	33
6	Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar	34
7	Riksrevisjonen uttaler	39
Barne- og likestillingsdepartementet		
1	Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	41
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	41
1.2	Budsjett – regnskap	41
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	41
1.4	Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	42
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	42
2.1	Bufetat	42
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	45
4	Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	45
4.1	Departementets økonomiforvaltning	45

4.2	Bufetat	46
5	Riksrevisjonens bemerkninger	47
6	Barne- og likestillingsdepartementets svar	48
7	Riksrevisjonen uttaler	50

Finansdepartementet

1	Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	52
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	52
1.2	Budsjett – regnskap	52
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	53
1.4	Finansdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	54
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	54
2.1	Skatteetaten	54
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	55
4	Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	55
5	Riksrevisjonens bemerkninger	56
6	Finansdepartementets svar	58
7	Riksrevisjonen uttaler	60

Fiskeri- og kystdepartementet

1	Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	63
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	63
1.2	Budsjett – regnskap	63
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	63
1.4	Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	64
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	64
2.1	Kystverket	64
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	64
4	Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	64
5	Riksrevisjonens bemerkninger	64
6	Fiskeri- og kystdepartementets svar	64
7	Riksrevisjonen uttaler	66

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

1	Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	68
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	68
1.2	Budsjett – regnskap	68

1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	68
1.4	Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	69
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	69
2.1	Statsbygg	69
2.2	Statens Pensjonskasse	69
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	69
4	Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	69
4.1	Departementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket	69
4.2	Dokumentasjon av risiko og vesentlighet	69
4.3	Katastrofe- og beredskapsplaner	70
4.4	Interimskonti ved fylkesmannsembetene	70
4.5	Styring av fylkesmannsembetene	70
4.6	Svakheter ved den interne kontrollen i Departementenes servicesenter	70
4.7	Fylkesmannen i Oslo og Akershus	70
5	Riksrevisjonens bemerkninger	71
6	Fornyings- og administrasjonsdepartementets svar	72
7	Riksrevisjonen uttaler	76

Forsvarsdepartementet

1	Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	78
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	78
1.2	Budsjett – regnskap	78
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	79
1.4	Forsvarsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	79
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	79
2.1	Forsvarets militære organisasjon	79
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	81
4	Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	81
5	Riksrevisjonens bemerkninger	82
6	Forsvarsdepartementets svar	82
7	Riksrevisjonen uttaler	87

Helse- og omsorgsdepartementet

1 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	90
1.1 Generelt om resultatet av revisjonen	90
1.2 Budsjett – regnskap	90
1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	90
1.4 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	91
2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	94
3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	94
4 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	99
4.1 Tidligere rapporterte forhold ved Sosial- og helsedirektoratet	99
4.2 Tidligere rapporterte forhold ved Nasjonalt folkehelseinstitutt	100
4.3 Tidligere rapporterte forhold ved Statens legemiddelverk	100
5 Riksrevisjonens bemerkninger	100
6 Helse- og omsorgsdepartementets svar	102
7 Riksrevisjonen uttaler	103

Justis- og politidepartementet

1 Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	106
1.1 Generelt om resultatet av revisjonen	106
1.2 Budsjett – regnskap	106
1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	107
1.4 Justis- og politidepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	108
2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	108
3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	108
4 Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	108
5 Riksrevisjonens bemerkninger	111
6 Justis- og politidepartementets svar	111
7 Riksrevisjonen uttaler	112

Kommunal- og regionaldepartementet

1 Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	114
1.1 Generelt om resultatet av revisjonen	114

1.2 Budsjett – regnskap	114
1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	114
1.4 Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	114
2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	114
3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	114
4 Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	114
5 Riksrevisjonens bemerkninger	115
6 Kommunal- og regionaldepartementets svar	115
7 Riksrevisjonen uttaler	115

Kultur- og kirke departementet

1 Kultur- og kirke departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	116
1.1 Generelt om resultatet av revisjonen	116
1.2 Budsjett – regnskap	116
1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	117
1.4 Kultur- og kirke departementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	118
2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	119
2.1 Riksteatret	119
3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	119
4 Kultur- og kirke departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	119
5 Riksrevisjonens bemerkninger	120
6 Kultur- og kirke departementet har svart:	122
7 Riksrevisjonen uttaler	131

Kunnskapsdepartementet

1 Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	134
1.1 Generelt om resultatet av revisjonen	134
1.2 Budsjett – regnskap	134
1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	134
1.4 Kunnskapsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	137
2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	138

2.1	Universitetet i Oslo (UiO)	138
2.2	Universitetet i Stavanger (UiS)	138
2.3	Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB)	139
2.4	Høgskolen i Hedmark (HiHm)	140
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	141
4	Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	141
4.1	Tilskuddsforvaltning	141
4.2	Avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet	142
4.3	Eksternt finansiert virksomhet	142
4.4	Regnskapsavlegg	142
4.5	Styrets årsberetning	143
4.6	Anskaffelser	143
4.7	Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen)	143
4.8	Konvertertingsfondet	143
4.9	Høyere utdanningsinstitusjoners resultatrapportering	143
4.10	Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknader i 2005	143
5	Riksrevisjonens bemerkninger	144
6	Kunnskapsdepartementets svar	145
7	Riksrevisjonen uttaler	148

Landbruks- og matdepartementet

1	Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	151
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	151
1.2	Budsjett – regnskap	151
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	151
1.4	Landbruks- og matdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	152
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	152
2.1	Mattilsynet	152
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	152
4	Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	152
4.1	Mattilsynet	152
4.2	Veterinærinstituttet	152
5	Riksrevisjonens bemerkninger	153
3	Landbruks- og matdepartementets svar	153
4	Riksrevisjonen uttaler	156

Miljøverndepartementet

1	Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	157
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	157
1.2	Budsjett – regnskap	157
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	157
1.4	Miljøverndepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	157
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	157
2.1	Norsk Polarinstitutt	157
2.2	Statens kartverk	157
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådens forvaltning	158
4	Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	158
5	Riksrevisjonens bemerkninger	159
6	Miljøverndepartementets svar	159
7	Riksrevisjonen uttaler	159

Nærings- og handelsdepartementet

1	Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	161
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	161
1.2	Budsjett – regnskap	161
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	161
1.4	Nærings- og handelsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	161
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	162
2.1	Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret)	162
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	163
4	Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	163
5	Riksrevisjonens bemerkninger	165
6	Nærings- og handelsdepartementets svar	166
7	Riksrevisjonen uttaler	166

Olje- og energidepartementet

1	Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	168
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	168
1.2	Budsjett – regnskap	168

1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	168
1.4	Olje- og energidepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	168
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	169
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsråden forvaltning	169
4	Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	169
5	Riksrevisjonens bemerkninger	169
6	Olje- og energidepartementets svar	169
7	Riksrevisjonen uttaler	169

Samferdselsdepartementet

1	Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	170
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	170
1.2	Budsjett – regnskap	170
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	170
1.4	Samferdselsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	170
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	171
2.1	Statens Vegvesen	171
2.2	Luftfartstilsynet	173
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	174
4	Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	174
4.1	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering	174
4.2	Drift og vedlikehold av Gardermobanen	175
4.3	Statens vegvesen	175
4.4	Jernbaneverket	175
4.5	Luftfartstilsynet	175
5	Riksrevisjonens bemerkninger	176
5.1	Statens vegvesen	176
5.2	Luftfartstilsynet	176
5.3	Departementets oppfølging av sentrale selskapers måloppnåelse i forhold til samfunnspålagte oppgaver	177
5.4	Departementets håndtering av ulike roller i forbindelse med eierstyringen i NSB AS	177
6	Samferdselsdepartementets svar	177
7	Riksrevisjonen uttaler	180

Utenriksdepartementet

1	Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	183
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	183
1.2	Budsjett – regnskap	183
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	183
1.4	Utenriksdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	190
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	190
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	191
4	Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	191
5	Riksrevisjonens bemerkninger	191
6	Utenriksdepartementets svar	192
7	Riksrevisjonen uttaler	195
V	Vedlegg	
1	Lov og instruks om Riksrevisjonen	198
2	Departementenes virksomheter og selskaper	205

I Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2006

Riksrevisjonen legger med dette fram ekstrakt av Norges statsregnskap for budsjettåret 2006 i henhold til Grunnloven § 75k.

Ekstrakten omfatter bevilgningsregnskapet, statens balanse per 31. desember 2006 og spesifikasjon av endring i balansen. Videre er regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2006 tatt med.

Statsregnskapet 2006

Bevilgningsregnskapet og nysaldert budsjett 2006

<i>Utgifter</i>	mill. kroner	mill. kroner	<i>Inntekter</i>	mill. kroner	mill. kroner
Departementenes utgifter	Nysaldert budsjett	Regnskap	Skatter og avgifter	Nysaldert budsjett	Regnskap
Det kongelige hus	146	146	Skatter på formue og inntekt	136 690	137 715
Regjeringen	228	232	Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	169 400	171 665
Stortinget og underliggende inst.	1 174	1 168	Tollinntekter	1 852	1 872
Høyesterett	59	58	Merverdiavgift	164 500	169 437
Utenriksdept.	21 674	21 641	Avgifter på alkohol	9 708	9 767
Kunnskapsdept.	60 104	60 139	Avgifter på tobakk	6 590	6 643
Kultur- og kirkedept.	6 708	6 822	Avgifter på motorvogner	43 716	44 015
Justis- og politidept.	16 614	16 535	Andre avgifter	21 409	21 345
Kommunal- og regionaldept.	61 734	62 208	<i>Sum skatter og avgifter</i>	553 865	562 459
Arbeids- og inkluderingsdept.	20 283	20 285	Statens forretningsdrift		
Helse- og omsorgsdept.	84 143	84 260	Renter av statens forretningsdrift	61	39
Barne- og likestillingsdept.	22 176	22 231	Avskrivninger mv. forretningsdrift	1 657	1 926
Nærings- og handelsdept.	4 044	4 250	<i>Sum forretningsdrift</i>	1 717	1 966
Fiskeri- og kystdept.	2 932	3 010	Renteinntekter og utbytte		
Landbruks- og matdept.	13 810	13 812	Renter fra statsbankene	7 329	7 328
Samferdselsdept.	22 154	22 334	Renter av kontantbeholdning mv.	5 948	6 353
Miljødept.	3 503	3 346	Utbytte ekskl. Statoil ASA	11 916	11 922
Fornyings- og administrasjonsdept.	14 070	13 765	<i>Sum renteinntekter og utbytte</i>	25 194	25 603
Finansdept.	147 014	166 806	Inntekter under departementene	27 029	28 317
Forsvarsdept.	31 209	30 418	Petroleumsvirksomheten		
Olje- og energidept.	1 954	1 786	Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	151 600	146 705
Ymse utgifter	50	20	Skatt og avgift på utvinning av petroleum	217 341	217 261
Statsbankene	85 453	83 401	Aksjeutbytte Statoil ASA	12 593	12 593
Statlig petroleumsvirksomhet	23 615	21 182	<i>Sum petroleumsvirksomheten</i>	381 534	376 559
Statens Forretningsdrift	1 016	1 133	Tilbakebetalinger	170 137	171 431
Folketrygden	239 976	239 046	Statens pensjonsfond – Utland	57 372	57 372
Statens pensjonsfond - Utland	357 919	355 377	Kapitalmidler (netto innlån)	26 916	31 704
Sum utgifter	1 243 764	1 255 410	Sum inntekter	1 243 764	1 255 410

Bevilgningsregnskapets sum utgifter/inntekter økte med 11,6 mrd. kroner i forhold til nysaldert budsjett for 2006. Overførte beløp økte med 2,8 mrd. kroner. På utgiftssiden skyldes avviket i hovedsak merutgifter på 19,8 mrd. kroner under Finansdepartementets budsjettområde, blant annet avdrag på statsgjelden, og mindreutgifter på 1,8 mrd. kroner for Statsbankene, 2,4 mrd. kroner for statlig petroleumsvirksomhet og 2,5 mrd. kroner i lavere kontantstrøm til Statens pensjonsfond – Utland.

På inntektssiden er de vesentligste merinntektene knyttet til skatter og avgifter på 8,6 mrd. kroner og fra departementene på 1,3 mrd. kroner. Netto innlån er videre økt med 4,8 mrd. kroner, mens den statlige petroleumsvirksomheten ga en mindreinntekt på 4,9 mrd. kroner.

Kapitalregnskapet - Statens balanse per 31. desember 2006

Eiendeler	mill. kroner	Gjeld og egenkapital	mill. kroner
Bank	159 680	Statsgjelden	269 362
Spesielle fond og forsikringer	1 907 549	Kontolån fra ordinære fond	72 782
Verdipapirer	92 654	Virksomheter med særskilte fullmakter	9 227
Utlån og utestående fordringer	226 780	Deposita og avsetninger	17 510
Ordinære fond	66 840	Overførte ubrukte bevilgninger	10 134
Forskudd	874		
Kapital i statsbankene	755	Egenkapital per 1.1.2006	1 631 121
Fast kapital i statsbedriftene	154 578	Endring egenkapital 2006	604 046
Egenbeholdning statspapirer	14 963	Egenkapital per 31.12.2006	2 235 168
Mellomværende med regnskapsførere	-7 091		
Over-/underkurs statspapirer	-3 399		
Sum eiendeler	2 614 183	Sum gjeld og egenkapital	2 614 183

Spesifikasjon av endring i balansen 2006

Endring Eiendeler	mill. kroner	Endring gjeld og egenkapital	mill. kroner
Inngående balanse per 1.1.2006	2 044 277	Inngående balanse per 1.1.2006	2 044 277
Bank	50 053	Statsgjelden	- 64 769
Spesielle fond og forsikringer	489 227	Kontolån fra ordinære fond	16 505
Verdipapirer	- 106	Virksomheter med særskilte fullmakter	1 337
Utlån og utestående fordringer	4 923	Deposita og avsetninger	10 096
Ordinære fond	15 760	Overførte ubrukte bevilgninger	2 691
Forskudd	111	Egenkapital (Avslutningskonto)	604 046
Kapital i statsbankene	- 1 331		
Fast kapital statsbedrifter	6 393		
Egenbeholdning statspapirer	1 301		
Mellomværende regnskapsførere	2 557		
Over-/underkurs statspapirer	1 018		
Sum endring	569 906	Sum endring	569 906
Utgående balanse per 31.12.2006	2 614 183	Utgående balanse per 31.12.2006	2 614 183

Kapitalregnskapet viser en økning i statens balanse på nær 570 mrd. kroner fra 2005 til 2006. De største endringene i balansen på eiendelssiden gjelder økning i statens kontantbeholdning og økning i spesielle fond og forsikringer på grunn av økt verdi av Statens pensjonsfond.

Den sterke nedgangen i statsgjelden skyldes at langsiktige kontolån ble nedskrevet ved innløsning av Statens pensjonsfond – Norges kontolånsinnskudd, mens faste lån opptatt innenlands økte.

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2006

Regnskap og bevilgning for administrasjonen av Svalbard 2006

Utgifter	mill. kroner		Inntekter	mill. kroner	
	Bevilgning	Regnskap		Bevilgning	Regnskap
Svalbard kirke	3,3	3,3	Sysselmannen	0,2	11,4
Tilskudd til kulturelle formål m.m.	1,0	0,9	Sysselmannens transporttjeneste	1,1	1,3
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre	60,9	60,9	Statens bygninger i Longyearbyen	2,9	2,8
Sysselmannen	26,6	27,8	Skatter og avgifter	87,6	106,6
Sysselmannens transporttjeneste	63,8	62,9	Tilskudd fra statsbudsjettet	96,6	67,0
Tilfeldige utgifter	4,1	4,1			
Kulturminnetiltak	2,1	2,1			
Bergmesteren	1,3	1,1			
Refusjon til Norsk Polarinstitut	2,8	2,8			
Fyr og radiofyr	3,4	3,4			
Statens bygninger på Bjørnøya og Hopen	5,4	5,4			
Statens bygninger i Longyearbyen	11,5	12,5			
Likningsforvaltningen for Svalbard	2,4	2,3			
Sum utgifter	188,3	189,5			
Nedgang i overførte bevilgninger		- 0,4			
Sum	188,3	189,1	Sum inntekter	188,3	189,1

Depositakonto 845004 – Avsetninger i Svalbardregnskapet 2006

	mill. kroner
Saldo per 1. januar 2006	4,8
Nedgang i overførte bevilgninger	- 0,4
Saldo per 31. desember 2006	4,4

Riksrevisjonen, 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Thor Kr. Svendsen

II Resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2006. Revisjonen er utført i samsvar med lov og instruks og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet.

Statsregnskapets hovedtall (i mill. kroner)

Statsregnskapet ekskl. lånetransaksjoner	Nysaldert budsjett mill. kroner	Regnskap mill. kroner	Avvik mill. kroner
Inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten	607 805	618 344	10 539
Utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten	- 665 177	- 662 346	2 831
Driftsutgifter/investeringer ekskl. petroleumsvirksomheten	- 118 673	- 119 096	- 423
Renter av statsgjeld	- 25 937	- 24 287	1 649
Overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten	- 520 566	- 518 963	1 604
Oljekorrigert overskudd	- 57 372	- 44 002	13 370
Overført fra Statens pensjonsfond - Utland	57 372	57 372	0
Overskudd før lånetransaksjoner	0	13 370	13 370
Lånetransaksjoner (statsbudsjettets 90-poster)			
Tilbakebetalinger og salg av aksjer	170 137	171 431	1 294
Utlån, avdrag på statsgjeld og finansielle avsetninger	- 197 053	- 216 505	- 19 451
Brutto finansieringsbehov	- 26 916	- 45 074	- 18 158
Innlån og bruk av kontantbeholdningen (kapittel 5999)	26 916	31 704	4 788
Avvik finansiering	0	- 13 370	- 13 370

Statsregnskapets hovedtall viser at det regnskapsmessige underskuddet før overføring fra Statens pensjonsfond – Utland beløp seg til 44,0 mrd. kroner. Dette er 13,4 mrd. kroner mindre enn anslått i nysaldert budsjett og den beløpsmessige overføringen fra fondet. Statsregnskapet er dermed gjort opp med et overskudd før lånetransaksjoner på 13,4 mrd. kroner.

Merutgifter under avdrag på statsgjelden medfører et avvik i finansieringsbehovet på 18,2 mrd. kroner i forhold til nysaldert budsjett. I tillegg til overskuddet på statsregnskapet er det derfor tatt opp 4,8 mrd. kroner mer enn budsjettet i statslånemidler under kapittel 5999.

Statens pensjonsfond – Utland

	Nysaldert budsjett mill. kr.	Regnskap mill. kr.
Inngående balanse 1. januar 2006		1 390 118
Netto kontantstrøm petroleumsvirksomheten i statsregnskapet	357 919	355 377
Renteinntekter og utbytte m.m.		55 709
Omvurderinger samlet		38 996
Overført til statsregnskapet (oljekorrigert overskudd)	- 57 372	- 57 372
Utgående balanse 31. desember 2006		1 782 829

Omfang og resultat av revisjonen

Ifølge lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd skal Riksrevisjonen foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten.

For regnskapsåret 2006 har Riksrevisjonen avgitt 211 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og 19 avsluttende revisjonsbrev med merknader.¹ Merknadene er knyttet til det avlagte regnskap og/eller gjennomføringen av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. Til sammenligning ble det avgitt 23 revisjonsbrev med merknader for 2005. Det avgis ikke avsluttende revisjonsbrev til Statsministerens kontor og departementene. Resultatet av revisjonen for Statsministerens kontor, departementene og de underliggende virksomhetene omtales i del IV.

Det er videre avgitt revisjonsberetning til sju nordiske virksomheter og FN-sambandet. Etter avtale reviderer Riksrevisjonen også bruk av fylkesvegmidler som regnskapsføres av Statens vegvesen, og det er sendt oppsummeringsbrev til 18 fylkesrevisjoner om resultatet av kontrollen. Riksrevisjonen reviderer også de kommunevise skatteregnskapene, som er delregnskaper til skatteetatens samlede regnskap.

Riksrevisjonen har ikke merknader til regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Det vises imidlertid til Dokument nr. 3:8 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard*. Riksrevisjonen har heller ingen merknader til forvaltningen og gjennomføringen av budsjettet for 2006 for Statsministerens kontor og Kommunal- og regionaldepartementet.

Flere av merknadene for 2006 vedrører forhold som Riksrevisjonen tidligere har rapportert til Stortinget. I rapporteringen for 2005 stilte Riksrevisjonen spørsmål ved om departementene i tilstrekkelig grad fulgte opp tidligere merknader. Riksrevisjonen registrerer en nedgang i antall virksomheter som har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader to år på rad, men har merket seg at fem virksomheter har fått revisjons-

brev med merknader for tredje år på rad, og understreker igjen departementenes oppfølgingsansvar for underliggende virksomheter.²

Nåværende regelverk for økonomistyring i staten trådte i kraft 1. januar 2004 med en bestemmelse om en overgangsperiode på ett år, og inneholder krav om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Ved utgangen av 2006 er det fortsatt flere departementer og virksomheter som ikke har implementert en systematisk og dokumentert risikostyring, men et flertall av disse departementene opplyser at innføringen er godt i gang på departementsområdene, og at risikostyring gis særskilt oppmerksomhet i 2007.

Det enkelte fagdepartement har et overordnet ansvar for at virksomhetene gjennomfører sine aktiviteter i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at virksomhetenes resultatinformasjon er relevant og pålitelig. Riksrevisjonen har tidligere rapportert om svakheter ved departementenes styring av underliggende virksomheter, og revisjonen for 2006 viser at flere departementer fortsatt ikke har en tilfredsstillende etatsstyring. Merknadene er blant annet knyttet til svakheter ved utforming av mål, styringsparametere og resultatindikatorer. Revisjonen viser videre at det er svakheter og mangler ved rapporteringen fra relativt mange virksomheter, noe som kan medføre at det er vanskelig å vurdere om virksomhetenes mål er nådd. Svakheter ved etatsstyringen har i flere tilfeller vært medvirkende til at Stortingets vedtak og forutsetninger ikke er fulgt opp i tilstrekkelig grad. Vesentlige avvik i forhold til måloppnåelse rapporteres under det enkelte departement.

Riksrevisjonen har kartlagt status for implementering av etiske retningslinjer for statstjenesten hos en rekke departementer og underliggende virksomheter. Dette arbeidet vil Riksrevisjonen følge opp i den årlige revisjonen.

Ifølge økonomiregelverket skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å forhindre styringssvikt, feil og mangler. Revisjonen for 2006 har vist at både departementer og underliggende virksomheter ikke har etablert en tilfredsstillende internkon-

1) Virksomheter som har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknader: Arbeids- og velferdsetaten (Aetat og Trygdeetaten t.o.m 30. juni 2006), Barne-, ungdoms- og familieetaten, Forsvarets militære organisasjon, Høgskolen i Hedmark, Kystverket, Luftfartstilsynet, Mattilsynet, Norsk polarinstitutt, Riksteateret, Sametinget, Skatteetaten, Statens kartverk, Statens pensjonskasse, Statens vegvesen, Statsbygg, Styret for det industrielle rettsvern, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger.

2) Virksomheter som for tredje år på rad har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknader: Arbeids- og velferdsetaten (Aetat og Trygdeetaten t.o.m 30. juni 2006), Barne-, ungdoms- og familieetaten, Forsvarets militære organisasjon, Mattilsynet, Statens vegvesen.

troll, og at dette i flere tilfeller har medført brudd på bevilgningsreglementet og andre sentrale bestemmelser. Riksrevisjonen vil framheve viktigheten av at departementene sikrer at alle virksomhetene har en tilfredsstillende internkontroll.

Riksrevisjonen har tidligere rapportert om mangelfull sikkerhet ved virksomhetenes bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, og det er avgitt avsluttende revisjonsbrev med merknader på dette området også for 2006. Det er fortsatt mangler ved katastrofe- og beredskapsplaner, og det er svikt i rutiner for å sikre konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Videre rapporteres det om forsinkelser og feil i forbindelse med innføring av nye ikt-systemer, der merknadene blant annet er knyttet til prosjektstyring og mangelfull testing før produksjonssetting.

Det er påvist svakheter ved forvaltningen av flere tilskuddsordninger. Merknadene er i hovedsak knyttet til mangler ved tilskuddsforvaltnernes utforming av mål, oppfølging og kontroll. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at tilskuddsordningene sikres en hensiktsmessig utforming, og at det etableres tilfredsstillende oppfølgings- og kontrollrutiner slik at Stortingets intensjoner med ordningene blir oppfylt. Uklare mål og mangelfull oppfølging og kontroll kan øke risikoen for misbruk av offentlige midler og misligheter.

Revisjonen for 2006 viser at flere virksomheter ikke har tilfredsstillende rutiner for registrering av eiendeler, og at det er mangler ved systemer for lagerstyring. Dette kan medføre at virksomhetenes ressurser ikke nyttes på beste måte, og at risiko for misligheter øker.

Riksrevisjonen har i flere år rapportert om brudd på anskaffelsesregelverket i staten. For 2006 rapporteres det fortsatt om svakheter og mangler ved anskaffelsesprosesser hos virksomheter under flere departementer. For åtte av virksomhetene er funnene så vesentlige at det er avgitt avsluttende revisjonsbrev med merknader, og dette antallet er uendret fra 2005. Fire av virksomhetene fikk merknader til anskaffelser for begge de to foregående årene.³ Merknadene vedrører blant annet brudd på grunnleggende prin-

sipper om konkurranse og likebehandling. Gjennomgående funn er at anskaffelsesprosesser ikke er tilfredsstillende dokumentert, og dette medfører at kravene til åpenhet, transparens og etterprøvbarehet ikke ivaretas. Riksrevisjonen ser alvorlig på at regelverket ikke følges, og understreker at dette blant annet kan medføre at anskaffelser ikke skjer på en samfunnstjenelig måte, og at risiko for misligheter øker. Videre er det uheldig at det også for 2006 er rapportert om svakheter ved etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i Fornyings- og administrasjonsdepartementet som er regelverksforvalter.

I Innst. S. nr. 155 (2006–2007) uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen at komiteen finner det sterkt kritikkverdig at arbeidet for å sikre gode rutiner ved anskaffelser mv. i staten ikke er kommet lenger. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i 2006 satt i verk en rekke ulike tiltak for å bedre etterlevelsen av regelverket i statlige virksomheter. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at dette arbeidet fortsetter i 2007, og at departementet følger opp at tiltakene har den ønskede effekten.

Det tas forbehold om at forvaltningsrevisjoner vil kunne gi ytterligere funn av betydning for Riksrevisjonens vurderinger.

3) Virksomheter som for tredje år på rad har mottatt merknader knyttet til anskaffelser i avsluttende revisjonsbrev: Barne-, ungdoms- og familieetaten, Forsvarets militære organisasjon, Mattilsynet, Statens vegvesen.

III Resultatet av kontrollen med
forvaltningen av statens
interesser i selskaper for 2006

Kontrollen er utført i samsvar med lov og instruks samt Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.

Riksrevisjonens kontroll for 2006 har omfattet 42 heleide aksjeselskaper, 37 deleide aksjeselskaper, 5 regionale helseforetak, 5 statsforetak, 4 selskaper organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader.

For 2006 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Inndelt etter de fire kontrollperspektivene som legges til grunn for selskapskontrollen, kan resultatet av gjennomført kontroll per departement oppsummeres slik:

Etterlevelse av Stortingets vedtak og forutsetninger

Under Helse- og omsorgsdepartementet mener Riksrevisjonen

- at det tar uforholdsmessig lang tid å få implementert retningslinjene for bierverv som ble vedtatt i 2003. Dette kan bidra til å øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og inhabilitet og svekke tilliten til helsepersonells integritet
- at manglende etterlevelse av det lovfestede systemet for fordeling av spesialistlegestillinger kan få alvorlige konsekvenser. Blant annet kan det føre til økte lønnskostnader for helseforetakene, forsterket ubalanse i legemarkedet og manglende godkjenning av spesialistutdanning for assistentleger ansatt i stillinger utenfor kvoter
- at det fortsatt gjenstår å rydde opp i brudd på regelverket for offentlige anskaffelser ved tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene og i bruk av finansielle leieavtaler i strid med lov og vedtekter. Sakene har vært rapportert tidligere
- at salget av Senter for psykisk helse på Gibostad med et tap på 24,4 mill. kroner er gjennomført uten at kravene til profesjonell håndtering, forsvarlig saksbehandling og økonomisk forsvarlig forvaltning av offentlige verdier er tilstrekkelig ivaretatt

Under Kunnskapsdepartementet er det tatt opp at flere av studentsamskipnadene har eierandeler i selskaper med kommersielle målsettinger uten at dette synes studentrelatert. Under Samferdselsdepartementet mener Riksrevisjonen at departementet i forbindelse med forhandlingsprosessen med NSB AS om kjøp av persontransport med tog opptrådte uryddig ved å blande sammen rollen som eier samtidig som det utøvet rollen som kjøper. Dette kan ha svekket NSB AS sin mulighet for en reell forhandlingsposisjon og skapt uklarhet med hensyn til ansvarsfordelingen vedrørende selskapets kontraktsinngåelse.

Ivaretagelse av samfunnsmessig ansvar og sektorpolitiske mål

Under Helse- og omsorgsdepartementet mener Riksrevisjonen at de regionale helseforetakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene er mangelfull. Dette gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter. Videre er resultatrapporteringen og måloppnåelsen fortsatt svak på flere sentrale områder som habilitering og rehabilitering, psykisk helsevern og rus.

Effektiv og økonomisk forsvarlig drift

Det er betydelige avvik mellom Helse- og omsorgsdepartementets krav og oppnådde økonomiske resultater i samtlige regionale helseforetak, med unntak av Helse Øst RHF. Det korrigerte økonomiske resultatet er vesentlig forverret i Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF. I tillegg ser Riksrevisjonen alvorlig på at nedprioritering av vedlikehold av sykehusbygg har ført til avvik i forhold til lover og forskrifter vedrørende arbeidsmiljø og bygningsmessig sikkerhet.

Korrekt informasjon til Stortinget og Riksrevisjonen

Innholdet i statsrådenes beretninger for 2006 til Riksrevisjonen synes å være bedre og mer informativt enn tidligere.

IV Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter og kontrollen av departementenes forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Statsministerens kontor

1 Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Rapporteringsområdet for Statsministerens kontor omfatter programkategori 00.30 Regjering, og det totale budsjettet for 2006 var på 239 mill. kroner. Budsjetterte inntekter var på 5,8 mill. kroner.

Statsministerens kontor hadde i 2006 ansvaret for én underliggende virksomhet.

Riksrevisjonen har avgitt ett revisjonsbrev uten merknad.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er enkelte avvik mellom budsjett og regnskap under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Statsministerens kontors styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

1.4 Statsministerens kontors forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Statsministerens kontor forvalter ingen interesser i selskaper m.m.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avlagt revisjonsbrev med merknader.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Statsministerens kontor forvalter ingen interesser i selskaper m.m.

4 Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ikke tidligere rapportert forhold vedrørende Statsministerens kontor.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Statsministerens kontor og underliggende virksomhet for 2006 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjonene som ligger til grunn for regnskapene.

6 Svar fra Statsministerens kontor

Saken har vært forelagt Statsministerens kontor, og statsministeren har i brev av 26. juni 2007 svart:

”Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 21. juni 2007.

Statsministerens kontor har gjennomgått Riksrevisjonens rapport over resultatet av kontorets forvaltning og gjennomføring av statsbudsjettet for 2006.

Jeg har ingen merknader til rapporten, og tar den til etterretning.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ett revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Thor Kr. Svendsen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

1 Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Arbeids- og inkluderingsdepartementets (AID) utgiftsbudsjett for 2006 var på ca. 233,3 mrd. kroner.

- 219,5 mrd. kroner (om lag 94 prosent) var overføringer til andre. Av dette utgjorde 191,4 mrd. kroner (82 prosent) overføringer til folketrygden.
- 11,3 mrd. kroner (4,7 prosent) var driftsutgifter.

Departementets budsjetterte inntekter var i 2006 på 2,6 mrd. kroner.

Departementet har etatsstyringsansvar for 17 virksomheter, hvor Arbeids- og velferdsetaten er størst. Arbeids- og velferdsetaten forvalter også vesentlige stønadsordninger under Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

Riksrevisjonen har avgitt 15 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og 2 revisjonsbrev med merknader. Arbeids- og velferdsetaten og Sametinget har fått revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning i ett heleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er mindreutgifter for noen kapitler og poster. I forklaringene til statsregnskapet forklares mindreutgiftene under kapittel 0604 *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* med at aktiviteter/prosjekter har blitt forsinket, bortfalt eller blitt rimeligere. Departementet burde gitt en mer spesifikk beskrivelse i forklaringene av hvilke aktiviteter/prosjekter det her refereres til. Det burde vært redegjort for i hvilken grad disse budsjettmessige avvikene er egnet til å påvirke framdriften i etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning fram til 1. januar 2010, jf. punkt 1.3.3.

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter

Revisjonen av departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet omfatter sporbarheten mellom mål og strategier i budsjettproposisjonen og måten disse er videreført på i tildelingsbrev til underliggende virksomheter. Videre omfatter revisjonen hvordan resultatet av de årlige bevilgningene kommer fram i virksomhetenes årsrapport til departementet og i departementets rapportering til Stortinget.

Som et ledd i denne revisjonen ba Riksrevisjonen om kopi av korrespondanse mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og underliggende virksomheter fra 1. januar 2006 og framover. I dialog med departementet ble det presisert til å gjelde korrespondanse av styrende karakter. Dokumentene som ble oversendt, var mange og av svært ulik karakter, blant annet brev, tildelingsbrev, tillegg til tildelingsbrev, rapporter og e-poster.

Revisjonen viser at departementet ikke synes å ha klare rutiner for å avgjøre hvilke dokumenter som er av styrende karakter. Selv etter en omfattende dialog og korrespondanse er det vanskelig for Riksrevisjonen å danne seg et fullstendig bilde av hvilke dokumenter som samlet sett inngår i departementets styring. Etter at Riksrevisjonen la sine funn fram for AID, kom departementet med flere dokumenter av styrende karakter, men for sent til å kunne bli tatt hensyn til i revisjonen.

Revisjonen av Arbeidstilsynet viser at departementet ikke har gitt klare styringsparametere når det gjelder tiltak mot sosial dumping. Riksrevisjonen kan heller ikke se at departementet i tilstrekkelig grad har stilt krav til innholdet i rap-

porteringen fra tilsynet for å kunne vurdere om målene er nådd. Departementet viser i sitt svar til at man har gitt en del styringssignaler og fått tilbakerapportering på iverksatte tiltak i mer uformelle sammenhenger, blant annet i direkte møte mellom statsråden og tilsynet og under en fagkonferanse. Denne form for rapportering er imidlertid ikke nedfelt skriftlig.

Årsrapportene fra virksomhetene er viktig dokumentasjon for Riksrevisjonens vurdering av departementets styring og mål- og resultatoppnåelse. Innsending av årsrapporter fra AIDs underliggende virksomheter har svært ulike frister, og flere årsrapporter forelå heller ikke ved fristens utløp. Riksrevisjonen har derfor manglet årsrapporter for flere virksomheter eller måttet basere sin revisjon på foreløpige rapporter.

I granskingen av Utlendingsdirektoratet (UDI)¹ ble det påpekt at det i styringen av direktoratet har vært uenighet mellom direktoratet og departementet om hva som kan regnes som styringssignaler. Blant annet kom det fram flere eksempler på at departementet og UDI ikke har lagt til grunn den samme forståelsen av styringssignaler, og at departementet ikke har forsikret seg i tilstrekkelig grad om at UDI har oppfattet budskapet i instruksjer som er gitt. Granskningen påpekte også at rapporteringskrav er en form for styring.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte² at styringsdialogen mellom departementet og UDI har vært preget av hyppig og fragmentert kontakt i ulike former og på mange nivåer. Etter komiteens vurdering har dialogen vært dels formell, dels uformell og framstår som lite strukturert. Komiteen mener det er behov for klarere styringssystemer og rutiner for styring. Departementet følger dette opp i et eget prosjekt som avsluttes i juni 2007.

Årets revisjon viser etter Riksrevisjonens vurdering svakheter når det gjelder sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter og visse uklarheter vedrørende hva som er styringssignaler og rapportering ved enkelte virksomheter. I styringen av Arbeidstilsynet på området sosial dumping viser det seg at deler av styringen og rapporteringen ikke er dokumentert, og at uformell samhandling mellom departementet og direktoratet er tillagt vekt i styringen.

1) NOU 2006:14.

2) Innst. S. nr. 237 (2005–2006).

1.3.2. Samefolkets fond

Stortinget vedtok 16. juni 2000 å bevilge 75 mill. kroner til Samefolkets fond. Fondets avkastning skulle gå til tiltak for å styrke samisk språk og kultur. På grunn av uklarhet rundt formålet med fondet er avkastningen av Samefolkets fond ennå ikke tatt i bruk. Per 31. desember 2006 var akkumulert avkastning av fondet vel 30 mill. kroner. Forklaringene til statsregnskapet viser at avkastningen av Samefolkets fond ved en inkurie ikke er utbetalt til Sametinget i 2006.

Regjeringen har forutsatt³ at Sametinget i 2006 skulle ta i bruk Samefolkets fond. Dette er fulgt opp i tildelingsbrevet til Sametinget for 2006. I brev fra Sametinget til Riksrevisjonen av 31. januar 2007 opplyser Sametinget:

”Bruken av Samefolkets fond skal behandles som sak i Sametingets plenum, hvor formålet og regler for bruk, av midlene skal vedtas. Når dette er fastlagt, vil fondet tas i bruk. Når saken kommer til behandling i Sametingets plenum er ikke avklart, men saksbehandlingen er startet per januar 2007.”

Departementet opplyser at Sametinget som politisk organ avgjør tidspunktet for når fondet skal tas i bruk og finner det derfor ikke naturlig å kommentere nærmere hva grunnene kan være til at fondet ikke er tatt i bruk.

1.3.3 Status for arbeidet med NAV-reformen

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt⁴ at komiteen ser viktigheten av at Riksrevisjonen fokuserer på de endringsprosessene som finner sted i forvaltningen, med blant annet spesielt henblikk på etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen som ble vedtatt av Stortinget våren 2005.

Arbeids- og velferdsetaten ble etablert som ny statlig virksomhet 1. juli 2006. Det ligger store utfordringer i å etablere en så stor og kompleks virksomhet. Det er lagt ned et betydelig arbeid for å kunne opprettholde løpende tjenesteproduksjon, samtidig som det etableres nye systemer og rutiner for etaten. Det ble etablert 25 pilotkontorer i 2006, og i 2007 er det planlagt 110 nye NAV-kontorer. Innen utgangen av 2009 skal det være etablert NAV-kontorer i samtlige av landets kommuner.

3) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

4) Innst. S. nr. 195 (2005–2006).

Nedenfor omtales utfordringer i oppstartsfasen for den nye etaten og NAV-reformen. Resultater fra gjennomført revisjon etter seks måneders drift gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke endelige konklusjoner når det gjelder etablerings- og reformarbeidet.

Kompetanseutvikling

Ved behandlingen av NAV-reformen⁵ påpekte Stortinget at kompetanseutvikling i førstelinjen i NAV-kontorene ville være en avgjørende faktor for å sikre brukerne god kvalitet på tjenestene. Stortinget har bedt om at det utarbeides konkrete planer for samlet kompetanseutvikling i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Revisjonen viser at en første versjon av samlet plan for kompetanseutvikling for arbeids- og velferdsforvaltningen ble ferdigstilt våren 2006. I september 2006 påpekte departementet enkelte forbedringspunkter og ba Arbeids- og velferdsetaten arbeide videre med planen. Kompetanseplanen er fremdeles under revidering.

Ledere og ansatte ved pilotkontorene har under revisjonen framhevet at det til nå har vært for lite tid til felles kulturbygging og kompetanseutvikling innenfor kjerneområdene av reformen. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det har vært tilstrekkelige ressurser til gjennomføring av felles kulturbygging og kompetanseutviklingstiltak i 2006, men at det har vært en del mangler i forhold til gjennomføringsevne.

Kapittel 0604 *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, som til sammen var på 696,5 mill. kroner, omfattet blant annet midler til kompetanseutvikling. Det framgår av statsregnskapet for 2006 at det var et netto mindreforbruk på 156 mill. kroner knyttet til NAV-reformen, jf. punkt 1.2.

Mindreforbruket skyldes, i henhold til forklaringene:

- usikkerhet knyttet til når enkeltprosjekter blir ferdig i tid, og hvilket regnskapsår noen av utgiftene blir belastet regnskapet
- at aktiviteter har blitt forsinket
- at gjennomføring av aktiviteter har blitt rimeligere
- aktiviteter som har bortfalt

AID understreker langsiktigheten i arbeidet med kompetanseutvikling og kulturbygging i arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeidet skal derfor

integreres i øvrige utviklingstiltak knyttet til reformen. Beslutninger og planverk knyttet til flere av disse prosjektene kom først på plass sent i 2006. Departementet mener derfor at mindreforbruket knyttet til kompetanseutvikling i 2006 bør ses i sammenheng med behov for avstemning og integrering mot øvrige utviklingsaktiviteter for å oppnå en effektiv bruk av midlene, i stedet for å se det i forhold til at det ikke forelå et samlet planverk for kompetanseutvikling.

Kontroll og oversikt over den nye etatens regnskap som helhet

Opprettelsen av Arbeids- og velferdsetaten innebærer fusjon av to store og komplekse etater med ulike systemer og rutiner på økonomiområdet. Den nye etaten har derfor en organisering av regnskapsarbeidet som involverer mange systemer, hvor ansvaret er spredt på en rekke enheter.

Revisjonen viser

- utfordringer ved den helhetlige kontrollen med regnskapet. Etaten har for eksempel ingen totalavstemming av flere interim- og balansekonti
- uavklarte differanser på til sammen over 200 mill. kroner. Dette antas å være et resultat av svakheter ved den helhetlige kontrollen, jf. punkt 2.1
- svakheter ved kvaliteten på arbeidet med sjekklister for dokumentasjon av kontroll med regnskapet i ytre etat

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil på sikt gjennomgå hele organiseringen av utbetaling og regnskapsføring i Arbeids- og velferdsetaten. AID opplyser at Arbeids- og velferdsetaten arbeider med å forbedre sjekklistene og bruken av disse.

Det vil bli satt ned en arbeidsgruppe med mandat å utrede hvilken forbedring i kvaliteten på økonomisk styringsinformasjon etaten vil få ved å implementere et internregnskap etter regnskapsprinsippet og/eller et disposisjonsregnskap. Dette arbeidet skal etter planen være ferdig i løpet av 2007.

Utfordringer knyttet til den nye etatens system for integrert virksomhetsstyring

Etter etableringen av Arbeids- og velferdsetaten ble det høsten 2006 identifisert et behov for å videreutvikle et helhetlig grep om virksomhetsstyringen i etaten. Det foreligger nå en ny strategisk plan for etaten og et dokument som beskriver styringsprinsipper, roller og ansvar i organisasjonen. I tillegg er det besluttet policy for risi-

5) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) og Innst. O. nr. 55 (2005–2006).

kostyring i etaten, som foreløpig er gjennomført på overordnet nivå.

Revisjonen viser at risikostyring ikke har blitt benyttet som verktøy for å vurdere risiko for manglende måloppnåelse i den løpende driften av pilotkontorene. Det gjelder også innenfor NAV Trygd og hjelpemiddelområdet.

Departementet uttaler at arbeidet med å utforme virksomhetsstyringsprosessene i Arbeids- og velferdsetaten ferdigstilles i løpet av 2007.

1.4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Det er tatt opp enkelte forhold under departementets forvaltning, men disse er tilfredsstillende besvart.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader knyttet til følgende forhold:

Innføring av nytt reskontro- og innkrevingssystem på bidragsområdet

Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral krever inn og videreformidler ca. 2,5 mrd. kroner i barnebidrag hvert år. For dette formålet ble det innført et nytt reskontro- og innkrevingssystem (Elin) 1. april 2006.

Innkrevningssystemet ble besluttet produksjons-satt til tross for manglende gjennomført testing. Produksjonssettingen ble prioritert fordi en forsinket oppstart ville få konsekvenser for andre prosjekter, herunder pensjonsprogrammet og den forestående fusjonen mellom trygdeetaten og Aetat.

Innkrevningssystemet er komplisert og utveksler data med flere andre systemer. Mange manuelle avstemminger stiller store krav til kvalitetssikring. Systemet genererte et betydelig antall feil ved overføring av transaksjoner. Enkelte sentrale avstemmingsløsninger fungerte ikke som forutsatt da systemet ble satt i drift.

Revisjonen viser at det ikke ble gjennomført fullstendige avstemminger i 2006. Etaten har i 2007 arbeidet for å avklare differansene og forbedre avstemmingsrutinene.

Problemer med innføringen av innkrevingssystemet har medført sviktende måloppnåelse i innkreving- og videreformidlingsarbeidet i form av

- økning i bidragsgjelden
- dårlig service til brukerne
- betydelig færre anmeldelser og konkursbegjæringer enn forutsatt
- mangelfull oppfølging av misligholdte saker
- manglende inntekter fra purregebyr
- forsinket formidling av bidrag

Mangelfull internkontroll på stønadsområdet

Hovedvekten av ytelsene i Folketrygden behandles i saksbehandlingssystemet Infotrygd før overføring til utbetalingsreskontro og utbetaling. Systemet tilfredsstiller ikke kravene til økonomisystemer, slik de kommer fram av bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 4. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har gitt midlertidig dispensasjon fra bestemmelsene fram til Stortingets behandling av SATS og pensjonsreformen, under forutsetning at det da skulle bli sendt en ny søknad med angivelse av dato for Infotrygds tilpasning til økonomiregelverket.

Riksrevisjonen har gjennom flere år kommunisert svakheter og mangler ved internkontrollen for saksbehandling av ulike stønadsordninger som behandles i Infotrygd. I revisjonen av 1999-regnskapet ble det for eksempel konstatert vesentlige mangler ved beregning og utbetaling av pensjoner. I 2001 utarbeidet trygdeetaten som følge av dette Nasjonal kvalitetsstandard for beregning og utbetaling av pensjon, for å bidra til å sikre korrekt pensjonsberegning og utbetaling fram til nytt system foreligger. Standarden omfatter alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon og avtalefestet pensjon.

Revisjonen av pensjonsordningene for regnskapsåret 2003 og 2004 har imidlertid vist at standarden ikke er tilstrekkelig innført i etaten.⁶ Årets revisjon viser også manglende etterlevelse av standarden i forhold til underliggende enheters kontroll av enkeltsaker før utbetaling.

Det er ikke utarbeidet tilsvarende standarder for øvrige ytelsene som behandles i Infotrygd, og revisjonen av 2006-regnskapet viser at det er vesentlige svakheter ved internkontrollen også for disse ytelsene. Dette er ytelsene som i 2006 hadde et samlet budsjett på i overkant av 70 mrd. kroner.

6) Dokument nr. 1 (2004–2005) og Dokument nr. 1 (2005–2006).

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten skal alle disposisjoner bekreftes av en som har budsjettdisponeringsmyndighet, og alle utgifter skal være attestert før utbetaling finner sted. En del generelle krav til internkontroll framkommer av etatens retningslinjer for attestasjon og bruk av budsjettdisponeringsmyndighet for stønadsutbetalinger. Revisjonen av utvalgte stønadsordninger i 2006 viser manglende kjennskap til og etterlevelse av etatens retningslinjer for budsjett-disponering og attestasjon.

AID opplyser at Infotrygd vil bli brukt i mange år framover. Departementet påpeker at det har vært fokusert systematisk på kvalitet, blant annet i årlige resultatkrav til fylkene og lokalkontorene.

Departementet påpeker at det er etablert en rekke kompensierende tiltak for å sikre en god internkontroll. Det er implementert omfattende og velprovde kvalitetssikringsrutiner rundt systemet, blant annet ved overføring av data mellom ulike systemer og delsystemer. Det gjøres blant annet gjennom egne kvalitetsstandarder eller gjennom egne retningslinjer og rutiner for saksbehandling. Disse rutineene medfører et manuelt merarbeid, men oppleves av etaten som velfungerende risikoreduserende tiltak.

Brudd på anskaffelsesregelverket

Revisjonen viser brudd på anskaffelsesregelverket når det gjelder ikt- og konsulentavtaler og hjelpemiddelområdet i Arbeids- og velferdsetaten.

Flere store løpende ikt- og konsulentavtaler er enten forlenget i strid med anskaffelsesregelverket, gitt et annet innhold eller mangler kontrakter. Etaten har startet en gjennomgang av disse avtalene. Arbeids- og velferdsetaten har ved egne undersøkelser identifisert svakheter i styringen av anskaffelser av ikt- og konsulenttjenester, som mangelfulle styringsdokumenter, mangelfulle rutiner og manglende avklaringer av roller og fullmakter.

Revisjonen har også omfattet kjøp av hjelpemidler og tjenester på hjelpemiddelområdet. Kjøp av hjelpemidler utgjør betydelige utgifter for staten. Regnskapet for Arbeids- og velferdsetaten viser at det ble kjøpt hjelpemidler for over 2,5 mrd. kroner i 2006. I tillegg ble det bevilget 400 mill. kroner til kjøp av tjenester på området. Kontrollen har omfattet innkjøp av hjelpemidler fra leverandør som ikke er på sentrale rammeavtaler, og

kjøp av tjenester ved 6 av 19 hjelpemiddelsentraler. Anskaffelsene ved de kontrollerte hjelpemiddelsentralene utgjør til sammen over 70 mill. kroner for hjelpemidler og mer enn 20 mill. kroner for tjenester. Kontrollen viser følgende:

- Alle kontrollerte hjelpemiddelsentraler har gjennomført direkte kjøp som etter regelverket skulle vært gjennomført som anbud.
- Hjelpemiddelsentralene kunne i varierende grad legge fram kontrakter for disse anskaffelsene.
- Det foreligger ikke en fullstendig oversikt over de sentrale rammeavtalene eller et samlet oppsett over alle leverandører og underleverandører på hjelpemiddelområdet.
- For enkelte hjelpemiddelgrupper foreligger det få eller ingen rammeavtaler. Revisjonen viser at det anskaffes hjelpemidler for betydelige beløp innenfor disse gruppene, og at enkelte sentraler har inngått egne lokale avtaler.

Flere av hjelpemiddelsentralene har uttalt at regelverket er komplisert, og at de har for lite personell med kompetanse på anskaffelsesområdet. Ingen av de reviderte hjelpemiddelsentralene mener å ha fått faglig bistand fra overordnet nivå i etaten i 2006, samtidig som stadig flere oppgaver og anbudsprosesser synes å bli lagt til hjelpemiddelsentralene.

Svakheter i hjelpemiddelforvaltningen

Hjelpemiddelsentralene forvalter hjelpemidler som er folketrygdens eiendom. Hjelpemiddelsentralene skal, i henhold til forskrift om hjelpemiddelsentralens virksomhet og ansvar, ha oversikt over hjelpemidler som tilhører folketrygden, og føre register over utlån.

Revisjonen av 6 av 19 hjelpemiddelsentraler viser følgende:

- Sentralene har manglende oversikt over hjelpemidler på lager og utlån.
- Konvertering av data til nytt økonomisystem ved hjelpemiddelsentralene, Oracle eBusiness Suite (OeBS), og nye rutiner har medført at det i perioder i 2006 har vært umulig å få fram korrekte rapporter med oversikt over hjelpemidler. Manglende tilgang til korrekte rapporter har ført til at sentralene har nedprioritert å følge opp innlevering av hjelpemidler. Enkelte sentraler har nedprioritert dette arbeidet over flere år.
- Ved to av seks kontrollerte hjelpemiddelsentraler var det ikke gjennomført lagertelling i januar 2007, ytterligere en av dem hadde ikke utarbeidet sluttrapport som forutsatt i rutinen.

- Ved gjennomgang av sluttrapporter fra lager-tellingene var det betydelige avvik mellom registrert og faktisk beholdning av hjelpemidler. Samlet avvikstall for de seks kontrollerte hjelpemiddelsentralene er ca. 110 mill. kroner.

Det er etablert et prosjekt ”Mer effektiv hjelpemiddelforvaltning” for å oppnå en mer effektiv og enhetlig forvaltning og formidling av hjelpemidler. Prosjektet omfatter også innføring av periodisk ettersyn av elektromedisinske hjelpemidler. Innføringen av denne ordningen ble utsatt fra 2005. Den skulle vært innført i løpet av juni 2006, men er fortsatt ikke satt i verk.

Direktoratet har opplyst at innføringen av periodisk ettersyn forutsetter at OeBS oppgraderes, og at en egen modul tilpasses oppgaven, men at dette ikke har vært prioritert grunnet andre preserende oppgaver i forbindelse med etableringen av den nye etaten.

AID viser til at det skal gjennomføres en bred gjennomgang av hjelpemiddelområdet der blant annet finansieringsordningen, organisering og ansvarsforhold skal vurderes. Departementet har opplyst at det i tillegg vil bli iverksatt nødvendige kortsiktige tiltak.

Uavklarte differanser i etatens regnskapsavlegg

Det er tre større uavklarte differanser blant interimskontiene i Arbeids- og velferdsetatens regnskap. Differansene har utgangspunkt i forhold som strekker seg flere år tilbake i tid. Alle differansene inngår i etatens mellomværende med FIN. Mellomværendet i statsregnskapet blir dermed ikke korrekt.

- Det er en uavklart differanse på 155,8 mill. kroner knyttet til bidrag. Differansen synes å ha sammenheng med de regnskapstekniske årsavslutningene av bidragsregnskapet i årene tilbake til 1992. Det antas at differansen har kommet fram i forbindelse med innføringen av ny innkrevingsreskontro 1. april 2006.
- Rikstrygdeverket opprettet på 1980-tallet en konsernkontoordning for alle betalingstransaksjoner i trygdeetaten. På grunn av tidsforskjvninger oppsto det avvik mellom føringene i Rikstrygdeverkets hovedbok og ytre etats hovedbok. Etaten har ikke hatt rutiner for helhetlig oppfølging av disse avvikene. Per 31. desember 2006 utgjorde differansen et akkumulert beløp på 46,8 mill. kroner.

- Arbeids- og velferdsetaten utbetaler pensjoner for Pensjonstrygden for sjømenn (PTS). Det er en uavklart differanse på 3,3 mill. kroner knyttet til interimskontoen som benyttes for å holde oversikt over mellomværende mellom Arbeids- og velferdsetaten og PTS. Differansen kan ses i sammenheng med en mangelfull helhetlig oppfølging av mellomværendet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at det vil oversende en rapport til AID vedrørende videre behandling av differansene. Departementet vil vurdere hvilke tiltak som må iverksettes, og eventuelt legge saken fram for FIN og Stortinget, når det i løpet av sommeren 2007 har mottatt et beslutningsgrunnlag om differansene.

2.2 Sametingets tilskuddsforvaltning

Sametinget har for 2006 fått avsluttende revisjonsbrev med merknader vedrørende tilskuddsforvaltningen. I Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for 2004 og 2005⁷ ble det også påpekt svakheter ved Sametingets tilskuddsforvaltning.

En gjennomgang av beholdningskontiene viser at Sametinget har gitt tilsagn om, men ikke utbetalt tilskudd på, til sammen 73 527 709 kroner. Av dette er 17 553 705 kroner leverandørgjeld fra 2004 og tidligere. I henhold til regelverket skal gitte tilsagn som ikke er benyttet innen to år, trekkes tilbake.

Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen som mottakeren sender inn. Det gjelder både i forbindelse med søknader og for rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om mål-oppnåelsen. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

Revisjonen viser at dokumentasjonen av nevnte kontrolltiltak manglet i Sametinget.

Sametinget har igangsatt et arbeid med å rydde opp i eldre tilsagn (leverandørgjeld) og tar sikte på å slutføre dette arbeidet i 2007.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

7) Dokument nr. 1 (2003–2004) og Dokument nr. 1 (2005–2006).

4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Yrkesrettet attføring og rehabilitering

I rapporteringen til Stortinget for 2005⁸ tok Riksrevisjonen opp svak måloppnåelse innenfor yrkesrettet attføring og rehabilitering.

Kontroll og konstitusjonskomiteen uttalte⁹ at den har merket seg manglende måloppnåelse for yrkesrettet attføring og rehabilitering og forutsetter at dette området gis høy prioritet, slik Stortinget har forutsatt.

Riksrevisjonen har lagt fram en undersøkelse av styring og resultatoppnåelse i Arbeids- og velferdsetaten sett i forhold til prioriterte arbeidssøkergrupper.¹⁰ Undersøkelsen viser at etaten ikke har gitt regelmessig oppfølging til flere tusen langtidsledige og personer som har avsluttet attføringsprogram med sikte på overgang til jobb, og at det er store fylkesvise variasjoner. Statsråden har sluttet seg til Riksrevisjonens synspunkt om at det er behov for å sikre kvaliteten på saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten, og at det vil bli satset betydelige ressurser på å utvikle kompetansen i etaten i årene framover.

AID uttaler at omorganiseringen av tidligere Aetat og trygdeetaten gjennom NAV-reformen i seg selv er et svar på mange av de utfordringene som har vært knyttet til samarbeidet om yrkesrettet attføring. Departementet viser videre til at resultatindikatorerne tyder på en positiv resultatutvikling for områdene, men at Arbeids- og velferdsdirektoratet har utfordringer knyttet til systematisk bruk av oppfølgingsplaner. Direktoratet har utarbeidet en ny strategi for oppfølging av alle brukere. Strategien inneholder ny metodikk for oppfølgingsarbeidet og som støttes av nye it-løsninger.

Saken er avsluttet.

4.2 Svakheter i forvaltningen av høreapparater

I rapporteringen til Stortinget¹¹ tok Riksrevisjonen opp de betydelige svakhetene innenfor høreapparatformidlingen. Svakheterne har vært kjent siden 2003, uten at det er iverksatt tiltak for å bedre situasjonen.

8) Dokument nr. 1 (2006–2007).

9) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

10) Dokument nr. 3:5 (2006–2007).

11) Dokument nr. 1 (2006–2007).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba¹² om særlig tilbakemelding i Dokument nr. 1 (2007–2008) om hvilke tiltak som er iverksatt for å sikre et tilfredsstillende tilbud innenfor høreapparatformidlingen fram til et permanent system er etablert med virkning fra 1. januar 2008.

AID opplyser at departementet har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomføre følgende tiltak for å bedre høreapparatformidlingen:

- Hjelpemiddelsentralene forventes å samarbeide med de som tilpasser høreapparater, for å bedre kunnskapen om hørselstekniske hjelpemidler.
- Hjelpemiddelsentralene skal stille til disposisjon en ”prøvepakke” av hørselstekniske hjelpemidler for de som tilpasser høreapparater.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet skal utarbeide oversikt over hørselskontaktene i kommunene.
- Hjelpemiddelsentralene og de regionale helseforetakene forventes å samarbeide om å få flest mulig av kommunene til å inngå avtale om hørselskontakter.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet og de regionale helseforetakene forventes å samarbeide om å få til en rutine med oppfølging av nye høreapparatbrukere etter tre måneder.

Sosial- og helsedirektoratet har opprettet en arbeidsgruppe som skal komme med konkrete anbefalinger og forslag til løsninger/tiltak som skal sikre en god formidling av høreapparater og andre hørselstekniske hjelpemidler. Rapport fra arbeidsgruppen vil foreligge i løpet av vår/sommer i 2007. Arbeids- og velferdsdirektoratet er med i arbeidsgruppen og vil legge opp til at arbeidsgruppen kommer fram til forslag til løsning/tiltak til gode oppfølgingsrutiner i henhold til departementets anmodninger. AID har opplyst at målsettingen er at endringene skal kunne presenteres i statsbudsjettet for 2008 og ha virkning fra 1. januar 2008.

Riksrevisjonen vil følge saken videre og se den i sammenheng med departementets gjennomgang av hjelpemiddelområdet, jf. punkt 2.1.

4.3 Departementets forvaltning av tilskuddsordningen Avtalefestet pensjon

Etter revisjonen av regnskapet for 2005¹³ hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til departe-

12) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

13) Dokument nr. 1 (2006–2007).

mentets forvaltning av tilskuddsordningen Avtalefestet pensjon (AFP). Den etablerte tilsynsfunksjonen for AFP-ordningen har ikke fokusert på å etablere pensjonsfond til dekning av framtidige forpliktelser, slik forskrift om tilsyn krever.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket betydningen av at det etableres gode kontrollordninger.¹⁴

AID viser til at Stortinget er blitt informert om underdekningen i LO/NHO-ordningen.¹⁵ De øvrige forholdene Riksrevisjonen har påpekt, har departementet tatt opp med de respektive AFP-ordningene. Ordningenes tilbakemeldinger vil være en del av beslutningsgrunnlaget for videre tiltak.

Stortinget har nylig vedtatt hovedinnholdet til en ny alderspensjon i folketrygden. I forbindelse med det videre arbeidet vil regjeringen invitere partene i arbeidslivet til en bred prosess om utformingen av en tilpasset ordning for AFP. Det legges opp til at også de organisatoriske sidene ved AFP-ordningene vil bli vurdert.

Saken er avsluttet.

4.4 Rikstrygdeverkets forvaltning av Avtalefestet pensjon

I rapporteringen til Stortinget for 2005¹⁶ tok Riksrevisjonen opp svakheter i trygdeetatens forvaltning av AFP når det gjelder rutiner for å sikre korrekt beregning og regnskapsføring av statstilskuddet og korrekt innkreving av forskuttet pensjon.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i sin behandling¹⁷ at saken blir omtalt i Dokument nr. 1 for budsjetterminen 2006.

Departementet opplyser at rutinene for forvaltning av AFP-ordningene er lagt om for å rette opp Riksrevisjonens merknader. Det er innført maskinell beregning og postering, samt utarbeidet rutiner for avstemming på flere områder. Beregning av morarenter vil bli utredet og avklart i løpet av 2007. Arbeids- og velferdsetaten har som mål at alle krav etter hvert skal føl-

ges opp ved hjelp av maskinell reskontro etter en plan som er under utarbeidelse.

Saken er avsluttet.

4.5 Informasjonssikkerhet i trygdeetatens stor-maskinmiljø

I rapporteringen til Stortinget for 2005¹⁸ tok Riksrevisjonen opp mangler og svakheter ved informasjonssikkerheten i trygdeetatens stor-maskinmiljø.

Som ledd i sin behandling av rapporteringen om AID for 2005 holdt kontroll- og konstitusjonskomiteen åpen kontrollhøring om ikt-sikkerhet i trygdeetaten. Komiteen uttalte¹⁹ at den ser svært alvorlig på de svakhetene som er avdekket. Kontrollhøringen bekreftet de forholdene Riksrevisjonen har pekt på. Komiteen har merket seg at statsråden tar anmerkningene alvorlig, og har iverksatt tiltak for å bringe forholdene i orden. Komiteen forutsetter på denne bakgrunn at retting av påpekte mangler gis høy prioritet, og ber om å bli holdt orientert om arbeidet i forbindelse med den årlige behandlingen av Dokument nr.1.

Arbeids- og velferdsetaten satte høsten 2006 i gang et sikkerhetsprosjekt for å utbedre de konkrete svakhetene som ble påpekt av Riksrevisjonen, og for å redusere risiko for tilsvarende svakheter i andre deler av etatens sentrale it-miljø.

Riksrevisjonen vil følge dette arbeidet i revisjonen av regnskapet for 2007.

4.6 Aetats forvaltning av dagpenger

I rapporteringen til Stortinget for 2005²⁰ påpekte Riksrevisjonen at Aetats interne rutiner i forvaltning av ordningen med dagpenger ikke var tilfredsstillende. Hensikten med revisjonen var å vurdere om det er etablert nødvendige interne kontrollrutiner, og å vurdere om Aetat utbetalte korrekt ytelse i henhold til gjeldende regelverk.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har²¹ registrert at statsråden ser alvorlig på de påviste forholdene og vil følge opp Riksrevisjonens merknader.

14) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

15) St.prp. nr. 1 (2006–2007).

16) Dokument nr. 1 (2006–2007).

17) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

18) Dokument nr. 1 (2006–2007).

19) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

20) Dokument nr. 1 (2006–2007).

21) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

AID opplyser at ettersom svakhetene som revisjonen har avdekket i stor grad er forårsaket av manglende dokumentasjon i saksmapper og lite tilfredsstillende registreringskvalitet i saksbehandlingssystemet Arena, er det i brev til NAV Fylke og NAV Spesialenheter bedt om at lokal-kontorene

- gjøres kjent med Riksrevisjonens funn og at det påpekes hvilke konsekvenser manglene fører til (blant annet feilrapporteringer, feilutbetalinger, dårlig service og dårlige kontrollmuligheter)
- gjøres kjent med hvilke endringer Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført i kravskjema for gjenopptak av dagpenger, endringer i saksbehandlingsrundskriv og rutine for kassasjon
- blir oppfordret til å bruke eksisterende nettbasert opplæringsverktøy ”Fagkurs – inntekts-sikring”, som blant annet omhandler forvalterrollen saksbehandlingsregler og registrering av opplysninger ved framsettelse av krav

Direktoratet planlegger å gjennomføre en kvalitetsundersøkelse på de aktuelle områdene. Det vil videre bli bedt om at internrevisjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører en revisjon knyttet til dette. Direktoratet vil vurdere ytterligere tiltak og etterkontroller for å verifisere om tiltakene som er iverksatt, har hatt den ønskede effekt.

Saken er avsluttet.

4.7 Klage og ankesaksbehandling i Aetat

I rapporteringen til Stortinget for 2005²² påpekte Riksrevisjonen at kontrollen av klage- og ankesaksbehandlingen i Aetat viste at flere enheter har lang saksbehandlingstid for klagesaker. Det ble også stilt spørsmål ved påliteligheten i data som ble lagt til grunn for Aetats rapportering om saksbehandlingstid i klagesaker.

AID opplyser at Arbeids- og velferdsdirektoratet i brev til NAV Fylke og NAV Spesialenheter har orientert om Riksrevisjonens funn knyttet til saksbehandlingstid og journalføring i klagesakene og bedt om at lokalkontorene gjøres kjent med viktigheten av god registreringskvalitet og med de konsekvensene manglene har for sluttbruker og interne styringsdata.

Det ble også i forkant av Riksrevisjonens funn innført et system for kvalitetssikring og tilbake-

melding i klagesaker, der NAV Klage- og anke-enheten gir tilbakemelding til NAV Lokal ved mangler i saksbehandlingen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet fører løpende tilsyn med saksbehandlingstiden på klage- og ankesakene. Direktoratet vil be om at NAV Klage- og anke-enheten gir tilbakemelding til Arbeids- og velferdsdirektoratet dersom registreringskvaliteten på journalføring av saker ikke er tilfredsstillende. Direktoratet vil vurdere ytterligere tiltak og etterkontroller for å verifisere om tiltakene som er iverksatt, har hatt den ønskede effekt.

Saken er avsluttet.

4.8 Forvaltning av arbeidsmarkedstiltak

I rapporteringen til Stortinget for 2005²³ påpekte Riksrevisjonen vesentlige feil og mangler knyttet til Aetats forvaltning av tilskudd til tiltaksarrangører. Etablerte interne rutiner ble ikke fulgt, og Aetats samhandling med tiltaksarrangører hadde svakheter. Det var i tillegg grunn til å stille spørsmål ved påliteligheten i data knyttet til månedsverk.

AID opplyser at det er iverksatt et omfattende og bredt forankret arbeid i Arbeids- og velferdsetaten for å utbedre svakheter på området. Hovedtyngden av arbeidet ferdigstilles sommeren 2007.

Saken er avsluttet.

4.9 Arbeidstilsynets driftsregnskap

I rapporteringen til Stortinget for 2005²⁴ hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til gjennomføringen av Arbeidstilsynets budsjett for 2005. Enkelte disposisjoner som lå til grunn for regnskapet, var ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Revisjonen viste

- ufullstendig framlegg av regnskapsinformasjon innenfor fastsatte tidsfrister
- manglende etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser

Riksrevisjonen har også for regnskapsårene 2002, 2003 og 2004 tatt opp flere saker vedrørende manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser med direktoratet.

23) Dokument nr. 1 (2006–2007).

24) Dokument nr. 1 (2005–2006).

22) Dokument nr. 1 (2006–2007).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen fastslo²⁵ at det for fjerde år på rad er konstatert brudd på anskaffelsesregelverket i Arbeidstilsynet, og kommenterte at slike brudd ikke er akseptable. Komiteen har merket seg at det er iverksatt tiltak for å bedre situasjonen, og forutsatte at departementet gjør det som er nødvendig for å hindre gjentakelse.

Departementet opplyser at Arbeidstilsynet har etablert faste rutiner med hensyn til sentral rapportering, og at etaten fra 1. januar 2007 er blitt omgjort til én regnskapsenhet, noe som gjør den helhetlige regnskapsoppfølgingen mer oversiktlig. Departementet er av den oppfatning at gjennomførte tiltak vil føre til at de påpekte forholdene heretter vil bli håndtert i tråd med økonomiregelverket.

Saken er avsluttet.

4.10 Statens arbeidsmiljøinstitutt

I rapporteringen til Stortinget for 2005²⁶ hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til regnskapet ved Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og kunne ikke bekrefte at regnskapet ikke inneholdt vesentlige feil eller mangler.

Revisjonen viste

- manglende anvisning av bilag
- mangler ved inventarliste
- ubetalte kundefakturaer
- påløpte forsinkelsesrenter
- mangler ved leverandørlistene
- mangler ved interimskonti

Kontroll- og konstitusjonskomiteen²⁷ ga uttrykk for at den så alvorlig på at Riksrevisjonen ikke har kunnet godtgjøre at regnskapet for STAMI ikke inneholder vesentlige feil og mangler. Komiteen hadde videre merket seg at departementet snarest mulig ville treffe tiltak for å rette opp forholdene, og forutsatte at Riksrevisjonen fulgte utviklingen.

Departementet opplyser at det samlet sett er av den oppfatning at STAMI ved blant annet å inngå avtale om fullservicemodell med SSØ, har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å tilse at de påpekte områdene heretter vil bli utført i tråd med økonomiregelverket.

25) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

26) Dokument nr. 1 (2006–2007).

27) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

Sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter er en forutsetning for målrettet drift av virksomhetene og for Riksrevisjonens vurdering av måloppnåelsen i virksomhetene. Årets revisjon viser svakheter i sporbarheten av departementets styringssignaler til underliggende virksomheter, blant annet for oppfølgingen av arbeid mot sosial dumping i Arbeidstilsynet. Riksrevisjonen understreker betydningen av tydelighet i styringen for å dokumentere måloppnåelse i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Det er også av avgjørende betydning at relevant dokumentasjon, blant annet i årsrapporter, gjøres tilgjengelig under revisjonen.

Riksrevisjonen har merket seg at avkastningen av Samefolkets fond ikke ble tatt i bruk i 2006, til tross for at dette ble forutsatt i budsjettproposisjonen for 2006²⁸.

Riksrevisjonen følger, i tråd med Stortingets føringer²⁹, departementets arbeid med omfattende reformer, herunder NAV-reformen. Riksrevisjonen konstaterer at Arbeids- og velferdsetaten arbeider med å etablere hensiktsmessige løsninger for helhetlig økonomi- og virksomhetsstyring. Dette er sentralt for å redusere de særlige risikoene knyttet til omstillingsfasen. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at det er utfordringer i det omfattende arbeidet med kompetanseutvikling i tilknytning til NAV-reformen. Det er også konstatert et mindreforbruk i bevilgningen til ny arbeids- og velferdsforvaltning i 2006. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet er tydelig i sin rapportering til Stortinget om sammenhengen mellom ressursbruk og framdrift i reformarbeidet.

Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten ble etablert som ny virksomhet 1. juli 2006. Det ligger store utfordringer i å etablere en så stor og kompleks virksomhet, og å gjennomføre en reform parallelt med opprettholdelse av løpende drift på et svært omfattende forvaltningsområde. Ledelsen i den

28) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

29) Innst. S. nr. 195 (2005–2006).

nye etaten har vist evne og vilje til å ta tak i disse utfordringene og kommunisere åpent om dem med Riksrevisjonen.

Arbeids- og velferdsetaten krever hvert år inn og videreformidler betydelige beløp i barnebidrag. Riksrevisjonen mener det er uheldig at nytt reskontro- og innkrevningssystem på området ble innført uten at etaten i tilstrekkelig grad tok hensyn til kjente svakheter. Kompenserende tiltak ble heller ikke iverksatt i tilstrekkelig omfang da feil og mangler ved løsningen etter hvert ble et faktum. Riksrevisjonen konstaterer at dette har hatt betydelige konsekvenser for måloppnåelsen på bidragsområdet i 2006.

Riksrevisjonen bemerker at mangelfull internkontroll på stønadsområdet fortsatt er et faktum til tross for at departementet framhever at etaten har etablert en rekke kompenserende tiltak for å sikre god internkontroll, som av etaten oppleves som velfungerende. Riksrevisjonen har påpekt svakheter gjennom flere år. Saksbehandlings-systemet, som i hovedsak brukes i stønadsforvaltningen, tilfredsstillende ikke kravene i økonomiregelverket, og etaten etterlever ikke egne kvalitetsstandarder og retningslinjer som er etablert for å kompensere for kjente og vesentlige svakheter. Generelle krav til internkontroll er i liten grad kjent og praktisert i etaten. Mangelfull internkontroll øker risikoen for misligheter og for at brukerne ikke får utbetalt rett ytelse til rett tid.

Riksrevisjonen konstaterer at Arbeids- og velferdsetaten gjør innkjøp i strid med anskaffelsesregelverket. Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift skal sikre forsvarlig ressursbruk og bidra til tillit i anskaffelsesprosessene. Manglende etterlevelse av regelverket innebærer at det kan bli inngått avtaler som ikke er gunstige for staten, og som gir økt risiko for misligheter. Riksrevisjonen understreker betydningen av å sikre at den nye etaten har kompetanse og ressurser til å etterleve regelverket om offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen finner det uheldig at etaten ikke har oversikt over hjelpemidler på lager og utlån. Hjelpemidlene er folketrygdens eiendom, og manglende oversikt medfører ineffektiv forvaltning av fellesskapets ressurser. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om manglende oversikt har gått ut over måloppnåelsen på hjelpemiddelområdet.

Revisjonen viser at det foreligger tre større uavklarte differanser i interimskontiene i Arbeids- og velferdsetatens regnskap, som har sitt utspring i forhold som strekker seg langt tilbake i tid. Differansene på over 200 mill. kroner påvirker den nye etatens mellomværende med Finansdepartementet. Differansene burde etter Riksrevisjonens vurdering ha vært synliggjort og håndtert ved etableringen av Arbeids- og velferdsetaten og senest i forbindelse med regnskapsavlegget for 2006.

Sametingets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen finner det uheldig at det for Sametinget fortsatt er svakheter i forvaltningen av tilskudd, og at rutinene for internkontroll ikke virker som forutsatt, til tross for at svakheter har vært påpekt gjennom flere år. Riksrevisjonen legger til grunn at økonomiregelverket for staten gjelder for Sametinget såfremt det ikke er gjort spesifikke unntak.

6 Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2007 svart:

”Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 21. juni d.å. Nedenfor følger mine merknader til sakene som Riksrevisjonen tar opp.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter

Dokumenter av styrende karakter

I forbindelse med sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter uttaler Riksrevisjonen blant annet at departementet ikke synes å ha klare rutiner for å avgjøre hvilke dokumenter som er av styrende karakter. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at spekteret av dokumenter som er av styrende karakter for Arbeids- og inkluderingsdepartementet er omfattende. Departementet har imidlertid klare rutiner for hvilke dokumenter som er av styrende karakter. Det er blant annet synliggjort i departementets retningslinjer for virksomhetsstyring som er oversendt Riksrevisjonen i 2005 og ajourførte retningslinjer i 2007. Det er imidlertid nytt fra høsten 2006 at Riksrevisjonen skal få oversendt

alle dokumenter av styrende karakter. Jeg er enig i at det har tatt noe tid å få gode rutiner her. Departementet har derfor klargjort særskilt hvilke rutiner som skal følges for å få alle dokumenter av styrende karakter oversendt til Riksrevisjonen snarest mulig. Dette skal nå være ivaretatt i samsvar med Riksrevisjonens ønsker.

I tillegg til dokumenter av styrende karakter ønsker også Riksrevisjonen å få oversendt alle dokumenter i tilknytning til NAV-reform og Pensjonsreform. Riksrevisjonen har i den forbindelse uttrykt ønske om å få oversendt alle sentrale dokumenter. Dette omfatter også en rekke dokumenter som ikke er av styrende karakter.

Sosial dumping

Riksrevisjonen uttaler at departementet ikke har gitt klare styringsparametre når det gjelder tiltak mot sosial dumping.

Departementet er av den oppfatning at det er gitt en rekke klare føringer for hva Arbeidstilsynet skal prioritere i sitt arbeid mot sosial dumping i tildelingsbrevet for 2006. Likeledes er det min oppfatning at rapporteringskravene i tildelingsbrevet for 2006 gir klare føringer for at Arbeidstilsynet skal rapportere helhetlig i forhold til tildelingsbrevets krav og etatens systematikk for resultatrapportering.

Temaet "Arbeidsinnvandring og sosial dumping" er høyt prioritert og har stått på dagsorden for samtlige formelle styringsmøter mellom Arbeidstilsynet og departementet i 2006.

Departementet har også innskjerpet praksis i forhold til referatskriving fra styringsmøtene slik at det klart skal fremgå hva som er gitt av føringer i møtene. Dersom det i møtene er gitt styringssignaler av mer omfattende karakter er disse fulgt opp i brev form i etterkant av møtene.

Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping omfatter også en rekke tiltak der departementet er det utførende ledd blant annet i forhold til utarbeidelse av forslag til endringer i Allmenngjøringsregelverket og opprettelse av ordning for ID-kort i byggebransjen. Etter hvert som disse prosjektene blir gjennomført vil det for eksempel ved implementering av regelverksendringer også være behov for å gi styringssignaler til bl.a. Arbeidstilsynet. Slike føringer blir da gitt i egne brev.

Departementet innser at det samlet sett har vært

vanskelig å overlevere et helhetlig bilde av samtlige føringer/styringssignaler til Riksrevisjonen og at det er behov for i større grad sammenstille styringssignalene i slike omfattende saker.

Behandling av årsrapporter

Riksrevisjonen påpeker at det har vært fastsatt ulike frister for innsendelse av årsrapporter fra de enkelte underliggende virksomhetene og at Riksrevisjonen har manglet årsrapporter for flere virksomheter eller måttet basere sin revisjon på foreløpige rapporter.

Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt 1.5.1 omtaler behandlingen av rapporter, herunder årsrapporter. Det er ikke satt noen frist for oversending av årsrapport til Riksrevisjonen, men departementet skal fastsette egen frist for når virksomheten skal legge frem årsrapporten. I AID har det vært ønskelig at årsrapporter behandles i etatsstyringsmøte før de oversendes til Riksrevisjonen.

Jeg har imidlertid forståelse for at Riksrevisjonen ønsker å få oversendt årsmeldingene tidlig slik at de kan vurderes opp mot den årlige revisjon og kontroll av budsjettet. Departementet vil derfor legge opp rutiner slik at alle årsmeldingene sendes fra underliggende virksomheter til departementet innen 1. mars. Riksrevisjonen vil på samme tidspunkt motta kopi av årsmeldingen direkte fra departementets underliggende virksomhet.

Styringssignaler overfor Utlendingsdirektoratet (UDI)

Riksrevisjonen bemerker at det i granskingen av UDI ble påpekt at det i styringen av direktoratet har vært uenighet mellom direktoratet og departementet om hva som kan regnes som styringssignaler.

Som følge av granskingen av UDI og høringen i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité våren 2006, besluttet AID å sette i gang et større oppfølgingsarbeid og etablere et særskilt prosjekt, "En bedre utlendingsforvaltning". Prosjektet ble koordinert med, og avgrenset mot, det omfattende oppfølgingsarbeidet som også ble satt i gang i UDI.

Hensikten med prosjektet var å sikre at politiske mål og prioriteringer på utlendingsfeltet blir fulgt opp. Prosjektet har vært en bred gjennomgang av departementets styring av UDI. Et rol-

leutvalg mellom ledelsen i AID og ledelsen i UDI har drøftet og avklart roller og samarbeidsprosesser mellom departementet og direktoratet. Styringsdialogen mellom AID og UDI er gjennomgått i alle ledd, og det er presisert hvordan både formell styring og uformell kontakt skal foregå. Risikostyring, mål- og resultatstyring, økonomistyring, praksisstyring og internkontroll er drøftet grundig. Formålet med og innholdet i hvert enkelt av disse elementene er gjennomgått og beskrevet, og det er laget utfyllende rutinebeskrivelser.

Jeg viser for øvrig til rapporten fra prosjektet "En bedre utlendingsforvaltning" som følger vedlagt. Rapporten presenterer det samlede oppfølgingsarbeidet som er gjort for å følge opp mine forventninger, Stortingets innstilling og anbefalingene i NOU 2006: 14 Gransking av Utlendingsdirektoratet.

1.3.2 Samefolkets fond

Riksrevisjonen viser til at på grunn av uklarhet rundt formålet med fondet er avkastningen av Samefolkets fond ennå ikke tatt i bruk. Per 31. desember 2006 var akkumulert avkastning av fondet vel 30 mill. kroner. I brev fra Sametinget til Riksrevisjonen av 31. januar 2007 skriver Sametinget: "Bruken av Samefolkets fond skal behandles som sak i Sametingets plenum, hvor formålet og regler for bruk av midlene skal vedtas. Når dette er fastlagt, vil fondet tas i bruk."

Sametinget har nå informert Arbeids- og inkluderingsdepartementet om at Samefolkets fond vil bli behandlet som en egen sak under Sametingets plenum i september 2007. Samefolkets fond vil tas i bruk fra 1. januar 2008 under forutsetning av at regler for bruk av fondets midler blir fastlagt i plenum i september.

Riksrevisjonen viser til forklaringene til statsregnskapet for 2006 hvor det fremgår at avkastningen av Samefolkets fond ved en inkurie ikke er utbetalt til Sametinget i 2006. Avkastningen av Samefolkets fond for 2005 ble ved en inkurie ikke utbetalt til Sametinget i 2006. Fondets avkastning fra 2005 er på 4,65 mill. kroner og omfatter renteavkastninger fra 1. januar 2005 til 31. desember 2005, jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006) og Budsjett-innst. S. nr. 5 (2005–2006). Midlene ble bevilget på nytt i revidert nasjonalbudsjett for 2007, jf. St.prp. nr. 69 (2006–2007) og Innst. S. nr. 230 (2006–2007).

1.3.3 Status for arbeidet med NAV-reformen

Kompetanseutvikling

Jeg har merket meg Riksrevisjonens merknader når det gjelder kompetanseutvikling i etaten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal utarbeide en overordnet kompetanseplan i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet og Kommunenes Sentralforbund. Planen skal dekke både den statlige og kommunale delen av NAV-kontoret. Planen tydeliggjør mål for kompetanse og hvilke tiltak som tilbys fra sentralt hold for å nå disse målene, samt de ulike aktørenes roller og ansvar. Medbestemmelsesapparatet er orientert om utviklingen av arbeidet og planen vil bli gjennomdrøftet over sommeren. Riksrevisjonen vil få oversendt en revidert plan så fort den er endelig vedtatt.

Det skal også utarbeides en rapport som omhandler en "overordnet kompetanseplan for Arbeids- og velferdsetaten" som skisserer hvilke kompetanserelaterte utfordringer som etaten står overfor i forbindelse med NAV-reformen, og hvordan disse utfordringene skal angripes ved hjelp av strategisk kompetansestyring. Riksrevisjonen vil få oversendt også denne rapporten så snart dette arbeidet er gjennomført.

Departementet vil ha tett oppfølging av arbeidet med planene. Departementet viser for øvrig til merknadene som fremgår av departementets brev til Riksrevisjonen av 21.5.2007.

Kontroll og oversikt over den nye etatens regnskap som helhet

Riksrevisjonen peker bl.a. på følgende forhold:

- utfordringer ved den helhetlige kontrollen med regnskapet. Etaten har for eksempel ingen totalavstemming av flere interimis- og balansekonti.
- uavklarte differanser på til sammen over 200 mill. kroner. Dette antas å være et resultat av svakheter ved den helhetlige kontrollen, jf. punkt 2.1.
- svakheter ved kvaliteten på arbeidet med sjekklister for dokumentasjon av kontroll med regnskapet i ytre etat.

Jeg ser alvorlig på de problemer som Riksrevisjonen har avdekket på regnskapsområdet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har igangsatt tiltak for å imøtekomme Riksrevisjonens merknader, jf. departementets brev til Riksrevisjonen av 21.5.2007. Departementet legger avgjørende

vekt på at økonomiforvaltningen i etaten skjer i tråd med statens økonomiregelverk.

Utfordringer knyttet til den nye etatens system for integrert virksomhetsstyring

Jeg konstaterer at Riksrevisjonen har avdekket mangler i forhold til at etaten ikke har benyttet risikostyring i forhold til etablering av pilotkontorer, NAV Trygd og innen hjelpemiddelområdet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med å etablere et helhetlig styringsopplegg for virksomheten som er i tråd med statens økonomiregelverk. Direktoratet vil i den forbindelse etablere en intern kontroll, herunder risikostyring, som blant annet bidrar til at fastsatte mål og resultatkrav følges opp. Direktoratet vil videre etablere en intern kontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet, overvåke at den fungerer på en tilfredsstillende måte. Direktoratet vil også sikre at tiltakene som gjennomføres som ledd i den interne kontrollen kan dokumenteres.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Arbeids- og velferdsetaten

Generelt

Jeg konstaterer at Riksrevisjonen har flere merknader knyttet til Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2006 og at enkelte tidligere rapporterte forhold ikke er rettet opp. I den sammenheng vil jeg understreke at det i departementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2007 ble presisert at "Det skal etableres et rapporteringssystem som kan dokumentere at gjennomførte tiltak har løst revisjonsmerkene."

Departementet har i møte med direktoratet tatt opp forhold omkring oppfølging av saker fra Riksrevisjonen. Departementet har presisert at merknader fra Riksrevisjonen skal prioriteres i direktoratet med tanke på å løse/rette opp alle revisjonsmerknader så fort og effektivt som praktisk mulig. Det er videre presisert at det skal utarbeides handlingsplaner for Riksrevisjonens merknader. Direktoratet skal med jevne mellomrom rapportere til departementet om status i handlingsplanene.

Innføring av nytt reskontro- og innkrevingsystem på bidragsområdet

Jeg har merket meg Riksrevisjonens merknader på området og ser alvorlig på at problemene bl.a. har gitt dårlig service til brukerne. De-

partementet kan opplyse at Arbeids- og velferdsdirektoratet allerede har igangsatt tiltak for å imøtekomme Riksrevisjonens merknader på området. I tillegg er det utarbeidet en helhetlig plan med tiltak for å løse Riksrevisjonens merknader, jf. departementets svar til Riksrevisjonen av 21.5.2007.

Mangelfull internkontroll på stønadsområdet

Jeg har konstateret at Riksrevisjonen har vesentlige merknader når det gjelder beregning, kontroll og utbetaling av stønader og pensjoner. Jeg ser også alvorlig på at tidligere rapporterte forhold på området ikke er tilfredsstillende løst.

Departementet og etaten har de siste årene hatt stor oppmerksomhet når det gjelder å utbetale korrekte stønader og pensjoner. Undersøkelser viser at det har vært en positiv utvikling når det gjelder bruken av etatens kvalitetsstandard for beregning og utbetaling av pensjoner. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil fortsatt ha høy oppmerksomhet rundt dette. Direktoratet vil etablere en bedre intern kontroll for å sikre at det utbetales korrekte stønader og pensjoner for alle sakstyper. Det skal blant annet foretas jevnlike undersøkelser for å kvalitetssikre utbetalingene.

Brudd på anskaffelsesregelverket

Jeg registrerer at Riksrevisjonen har avdekket brudd på anskaffelsesregelverket når det gjelder IKT- og konsulentavtaler og på hjelpemiddelområdet i etaten. Det må opplyses at sammenslåingen av to store og komplekse etater med hver sin avtaleportefølje har medført utfordringer når det gjelder forvaltning av anskaffelsesregelverket.

I tildelingsbrevene til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2. halvår 2006 understreket departementet at: "En hver anskaffelse skal baseres på konkurranse så langt det er mulig. Anskaffelsene skal gjennomføres i tråd med anskaffelsesregelverket". Dette ble også tatt med i tildelingsbrevet til direktoratet for 2007.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil fortsette arbeidet med å etablere en tilstrekkelig god intern kontroll som sikrer at alle anskaffelser gjennomføres i tråd med anskaffelsesregelverket. Direktoratet vil særlig arbeide med å heve kompetansen innenfor anskaffelsesområdet.

Svakheter i hjelpemiddelforvaltningen

Jeg har merket meg Riksrevisjonens merknader

på området. Jeg har ingen ytterligere merknader ut over det som fremgår av departementets brev til Riksrevisjonen av 21.5.2007.

Uavklarte differanser i etatens regnskapsavlegg

Jeg har notert meg at Riksrevisjonen har avdekket tre store uavklarte differanser som utgjør ca 200 mill. kroner blant interimskontiene i Arbeids- og velferdsetatens regnskap. Departementet ser alvorlig på at differansene innebærer at mellomværende i statsregnskapet ikke er korrekt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i brev av 29.6.2007 til departementet med kopi til Riksrevisjonen, redegjort for saken. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal etablere en intern kontroll som bedre sikrer en økonomiforvaltning i tråd med statens økonomireglerverk. Departementet arbeider med sikte på å avvikle differansene. Departementet har for øvrig ingen ytterligere merknader ut over det som fremgår av departementets brev til Riksrevisjonen av 21.5.2007.

Sametingets tilskuddsforvaltning

Sametinget har for 2006 fått avsluttende revisjonsbrev med merknader vedrørende tilskuddsforvaltningen. I Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for 2004 og 2005 ble det også påpekt svakheter ved Sametingets tilskuddsforvaltning.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at Sametinget har igangsatt arbeidet med å rydde opp i leverandørgjeld eldre enn to år og at arbeidet beregnes å være ferdig i løpet av 2007.

Rammene for Sametingets økonomiforvaltning fastsettes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i departementets hovedinstruks for økonomiforvaltning i Sametinget. Instruksjonen er fastsatt med hjemmel i sameloven § 2-1, tredje ledd. I hovedinstruksjonen har departementet fastsatt at Økonomireglementet for staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten også gjelder Sametinget. Departementet forutsetter imidlertid at økonomireglementet og bestemmelsene må anvendes på en måte som gir rom for Sametingets utøvelse av skjønn i sin egenskap som folkevalgt organ, jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er kjent med at Sametinget de siste årene har prioritert arbeidet med å etablere gode og hensiktsmessige rutiner for Sametingets tilskuddsforvaltning.

Sametinget har i samarbeid med Senter for statlig økonomistyring utarbeidet et forslag til ett felles overordnet tilskuddsregelverk for Sametingets tilskuddsordninger. Dette overordnede regelverket inneholder alle dagens søkerbaserte ordninger som underformål. For hvert av underformålene vil mål og delmål, strategier, tiltak, målgrupper for tilskuddet, kriterier for måloppnåelse, prioriteringsregler, tildelingskriterier og beregningsregler spesifiseres. Nytt regelverk for Sametingets tilskuddsforvaltning vil bli behandlet under Sametingets plenum i september 2007.

Parallelt med arbeidet med etableringen av nytt regelverk for Sametingets tilskuddsforvaltning arbeider Sametinget med å etablere et eget elektronisk saksbehandlingssystem for tilskuddsforvaltningen. Programvaren skal sikre at alle saksbehandlingsspørsmål blir utført korrekt, at de skjer i riktig rekkefølge og at det som utføres som ledd i internkontrollen blir dokumentert.

Sametinget tar sikte på at et nytt overordnet regelverk for Sametingets tilskuddsforvaltning og et eget elektronisk saksbehandlingssystem vil være klart til bruk f.o.m. 1. januar 2008.

4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Jeg konstaterer at Riksrevisjonen har avsluttet fire tidligere rapporterte forhold når det gjelder Arbeids- og velferdsetatens regnskap.

4.2 Svakheter i forvaltningen av høreapparater

Jeg registrerer at svakheter innen forvaltningen av høreapparater har vært kjent siden 2003, og at disse ikke er løst.

Sosial- og helsedirektoratet har fått i oppdrag av Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet å gjennomgå høreapparatforvaltningen med sikte på å komme fram til forslag som kan presenteres i statsbudsjettet for 2008. Dette arbeidet er blitt forsinket, men rapport vil foreligge tidlig på høsten 2007. Departementene vil derfor måtte komme tilbake til oppfølgingen av rapporten i løpet av høsten.

Informasjonssikkerhet i trygdeetatens stormaskinmiljø

Jeg konstaterer at Riksrevisjonen viser til kontrollhøringen om IKT-sikkerhet i trygdeetaten og at komiteen der uttalte at den ser svært alvorlig på de svakheter som er avdekket. Jeg har videre merket meg at komiteen ber om å bli holdt orien-

tert om arbeidet i forbindelse med den årlige behandlingen av Dokument nr. 1.

Jeg vil på ny understreke at direktoratet har igangsatt tiltak for å imøtekomme Riksrevisjonens merknader på området. Videre skal det igangsettes et forprosjekt for innføring av nyan-skaffet ident- og tilgangskontrollsystem i etaten.

Alle planlagte kortsiktige tiltak er gjennomført. Når det gjelder langsiktige tiltak er det etablert en egen plan for gjennomføring av tiltak knyttet direkte til de merknader som Riksrevisjonen har påpekt. I tillegg er det etablert en egen plan for øvrige tiltak, herunder tilsvarende gjennomgang og oppfølging av tiltak på andre driftsplattformer enn stormaskinmiljøet.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 15 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to revisjonsbrev med merknader til Arbeids- og velferdsetaten og Sametinget. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av selskaper.

Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

Riksrevisjonen ser alvorlig på mangelfull sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har merket seg at statsråden opplyser at departementet har klare rutiner for hvilke dokumenter som er av styrende karakter. Revisjonen viser imidlertid at det er svakheter i hvordan rutinene etterleves i styringen av de ulike underliggende virksomhetene.

Stortinget har påpekt at sporbarhet i departementenes styring er grunnleggende for all forvaltningspraksis.³⁰ Departementets styringssignaler rettet mot underliggende virksomheter bør være entydige, og de skal omfatte konkrete styringsparametere som gjør det mulig å vurdere måloppnåelse og resultater.

Riksrevisjonen tar til etterretning at departementet nå har innført nye rutiner for oversendelse av styringsdokumentasjon til Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har gjennomført et omfattende prosjekt om en bedre utlendingsforvaltning som følge av granskningen av Utlendingsdirektoratet. Det gjøres

oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon av Utlendingsdirektoratet, som også omfatter departementets styring av direktoratet.

Riksrevisjonen konstaterer at Samefolkets fond vil tas i bruk fra 1. januar 2008 under forutsetning av at regler for bruk av fondets midler blir fastlagt i Sametingets plenum i september.

Arbeids- og velferdsetaten

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at etaten har mangelfull internkontroll på stønadsområdet. Dette svekker brukernes sikkerhet for å få utbetalt beløpsmessig korrekte ytelser og øker risikoen for misligheter.

Riksrevisjonen ser alvorlig på avdekkede svakheter i hjelpemiddelforvaltningen. Manglende oversikt over hjelpemidler på lager og i utlån kan svekke brukernes tilgang til hjelpemidler.

Riksrevisjonen konstaterer at etaten ved implementering av nytt reskontro- og innkrevingsssystem for bidrag, hadde betydelige utfordringer som også fikk negative konsekvenser for etatens brukere. Riksrevisjonen understreker betydningen av at en etat med en så omfattende ikt-portefølje har god ikt-forvaltning, som sikrer gode rutiner ved framtidige systemimplementeringer.

Riksrevisjonen finner det uheldig at eldre differanser i regnskapet ikke ble avklart før opprettelsen av ny etat. Riksrevisjonen finner det videre kritikkverdig at Arbeids- og velferdsetaten har brutt anskaffelsesregelverket. Arbeids- og velferdsetaten forvalter om lag en tredel av statsbudsjettet, og Riksrevisjonen understreker betydningen av at etaten har rutiner og systemer som sikrer etterlevelse av krav i det statlige økonomiregelverket.

Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til gjennomføringen av NAV-reformen i dens innledende fase. Stortinget har imidlertid bedt om en orientering om status i arbeidet.³¹ Riksrevisjonen konstaterer at Arbeids- og velferdsetaten ennå ikke har etablert et system for integrert virksomhetsstyring, og at etaten har utfordringer med kontroll og oversikt over det totale regnskapet. Helhetlig økonomi- og virksomhetsstyring er en viktig forutsetning for effektiv drift av etaten og for framdriften i det videre reformarbeidet.

30) Innst. S. nr 145 (2004–2005)

31) Innst. S. nr. 195 (2005–2006)

Stortinget har vektlagt vellykket kompetanseutvikling som en avgjørende faktor for å realisere intensjonene med NAV-reformen. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke foreligger konkrete planer for en samlet kompetanseutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Sametinget

Riksrevisjonen har siden 2004 påpekt mangler i Sametingets tilskuddsforvaltning. Riksrevisjonen understreker betydningen av at planlagte tiltak gjennomføres med effekt for tilskuddsforvaltningen fra 1. januar 2008.

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er sakene vedrørende yrkesrettet attføring og rehabilitering, departementets forvaltning av tilskuddsordning-

en avtalefestet pensjon og Rikstrygdeverkets forvaltning av den samme ordningen, avsluttet. Det samme gjelder sakene som gjelder Aetat forvaltning av dagpenger, klage- og ankesaksbehandling i Aetat og forvaltning av arbeidsmarkedstiltak. Sakene vedrørende Arbeidstilsynets driftsregnskap og Statens arbeidsmiljøinstitutt er også avsluttet.

Riksrevisjonen vil følge opp forhold vedrørende informasjonssikkerhet i tidligere trygdeetatens stormaskinmiljø.

Forslag til forbedringer av avdekkede svakheter i høreapparatformidlingen skulle opprinnelig presenteres i statsbudsjettet for 2008. Statsråden opplyser at arbeidet nå er forsinket. Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Jens Arild Gunvaldsen

Barne- og likestillingsdepartementet

1 Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Barne- og likestillingsdepartementets rapporteringsområde er delt i to programområder:

- Familie- og forbrukerpolitikk
- Fødselspenger

Departementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 32,7 mrd. kroner.

- 27,9 mrd. kroner (85 prosent) var tilskuddsposter. Av dette utgjorde hovedvekten (27,1 mrd. kroner) overføringer knyttet til barne-trygd, fødselspenger og kontantstøtte.
- 4,8 mrd. kroner (15 prosent) var egne driftsutgifter og overføringer til nettobudsjetterte virksomheter underlagt departementet.

Departementets budsjetterte inntekter var i 2006 på 757 mill. kroner.

Departementet har ansvar for sju virksomheter, blant dem tre forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Riksrevisjonen har avgitt seks revisjonsbrev uten merknader. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet. Når det gjelder oppfølging av tidligere saker, vises det til punktene 4.1.1–4.1.4.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Styring av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Riksrevisjonen har i revisjonen for 2006 tatt opp forhold rundt departementets styring av Bufetat. Revisjonen viser at sentrale resultatmål i Bufetat ikke blir nådd, og at det er uklårheter rundt styringssignaler og rapporteringskrav. Riksrevisjonen hadde både i 2004 og 2005 vesentlige merknader til Bufetats regnskap og departemen-

tets styring av etaten.¹ Det var merknader til etableringen av intern kontroll for å sikre den faglige og økonomiske styringen av barnevernet, og til at flere resultatmål i barnevernet ikke ble nådd.

Med utgangspunkt i Dokument nr. 1 (2006–2007) iverksatte kontroll- og konstitusjonskomiteen en høring rundt styringen av Bufetat. I kontrollhøringen 13. februar 2007 konstaterte komiteen at de økonomiske vurderingene som lå til grunn for barnevernsreformen, var mangelfulle, og påpekte feil i departementets økonomioppfølging overfor Bufetat. Komiteen reiste spørsmål om departementets styringssignaler og oppfølging av etaten hadde vært god nok. Det ble understreket at en sterk og god dialog mellom departement og etat er helt nødvendig for å kunne lykkes.

1.3.2 Styring av Fordelingsutvalget, Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet samt Fylkesnemndene for sosiale saker

Fordelingsutvalget, Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet, samt Fylkesnemndene for sosiale saker (FSS) er organisatoriske enheter under departementets budsjettområde og er definert som egne virksomheter av departementet.

I reglement for økonomistyring i staten forutsettes det at departementet følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten. Tildelingsbrevene skal blant annet inneholde tildelt beløp og krav til rapportering. Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsetter at virksomheten skal utarbeide et samlet årsregnskap.

Riksrevisjonen har kontrollert departementets styring av enhetene gjennom tildeling av beløp i tildelingsbrevet og krav til regnskapsrapportering. Revisjonen viser at departementet ikke stiller krav til virksomhetene i tråd med økonomiregelverket.

1) Dokument nr. 1 (2005–2006) og Dokument nr. 1 (2006–2007).

- Fordelingsutvalget og FSS mottar budsjettmidler dels i egne tildelingsbrev og dels via tildelingsbrev til andre virksomheter.
- Det er ikke satt krav i tildelingsbrevene til regnskapsrapportering.
- Ingen av virksomhetene avlegger et samlet årsregnskap med en fullstendig balanse.

Departementet uttaler at FSS er et domstol- lignende forvaltningsorgan som fatter vedtak etter barnevernloven og sosialtjenesteloven. FSS består av tolv nemnder fordelt på tre regioner og blir styrt gjennom føringene som ligger i tildelingsbrevene til de tre regionene. Årsregnskap inngår som en del av departementets rapportering til statsregnskapet, og øverste administrasjonsmyndighet er tillagt en fagavdeling i departementet. Departementet har tidligere gjennomført en utredning for å vurdere organiseringen, men vil foreta en ny gjennomgåelse.

Når det gjelder Fordelingsutvalget og Forbrukertvistutvalget, uttaler departementet at det ikke ser det som hensiktsmessig å gjøre endringer i organiseringen av og rapporteringen fra disse forvaltningsorganene.

1.3.3 Styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter)

Departementet har overordnet ansvar for styring av tre nettobudsjetterte virksomheter; Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukerrådet.

Riksrevisjonen har vurdert departementets styring av virksomhetene. Revisjonen viser at departementet ikke har klargjort hvilke prinsipper for regnskapsføring og styring som skal gjelde. Selv om virksomhetene har samme tilknytningsform, varierer prinsippene for økonomistyring og rapportering, blant annet ved følgende:

- Inntekter utenom grunnbevilgningen bokføres både etter kontant- og regnskapsprinsippet.
- Kostnader, utenom feriepenger og arbeidsgiveravgift, bokføres både etter kontant- og regnskapsprinsippet.
- Det skilles ikke mellom driftresultat fra grunnbevilgning og overskudd fra eksternt finansiert virksomhet.
- Praksis for aktivering og avskrivning av eiendeler er ulik.
- Praksis for hva som blir presentert i årsrapporten, slik som temaer, oppstillingsplan, bruk av noter og bruk av årsmelding, er ulik.

Departementet sier seg enig med Riksrevisjonen

i at det for disse virksomhetene bør anvendes mest mulig like standarder og prinsipper for regnskapsføring, og vil sette i gang et arbeid for å gjennomføre nødvendige endringer for å sikre mest mulig samordnet og enhetlig praksis.

1.3.4 Departementets tilskuddsforvaltning

Reglementet for økonomistyring i staten med bestemmelser fastsetter departementets ansvar for utforming og etablering av en effektiv og hensiktsmessig forvaltning av tilskuddsordninger. Riksrevisjonen har i 2006 revidert to tilskuddsordninger under departementets budsjettområde; tilskudd til kirkelige familievernkontorer og tilskudd til krisesentre. Begge ordningene blir forvaltet av Bufetat. Resultatet av revisjonen som gjelder Bufetats tilskuddsforvaltning, går fram av punktene 2.1.3 og 2.1.4.

Revisjonen viser flere svakheter ved departementets forvaltning av tilskuddsordningene:

- Departementet har ikke i tilstrekkelig grad klargjort Bufetats oppfølgings- og kontrolloppgaver når det gjelder statstilskudd til krisesentrene. Departementet har ikke sikret at de mål som Stortinget har forutsatt for ordningen, er nedfelt i Bufetats tilskuddsbehandling. Departementet har heller ikke etterspurt tilbakerapportering på målene.
- Departementet har ikke utarbeidet tydelige kriterier for forvaltning av tilskuddsordningen til kirkelige familievernkontor.

Departementet uttaler at det kunne kommet tydeligere fram at de generelle målene for krisesentrene også gjelder tilskuddsordningen, og vil i neste års tildelingsbrev og rundskriv tydeliggjøre mål og kriterier for måloppnåelse. Departementet uttaler videre at det bør vurderes tiltak for å styrke departementets og tilknyttede virksomheters tilskuddsforvaltning når det gjelder kirkelige familievernkontor.

1.4 Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Departementet forvalter ikke interesser i selskaper m.m.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Bufetat

Bufetat er organisert i fem regioner med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som hovedkontor.

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Bufetats gjennomføring av budsjettet for 2006. Riksrevisjonen hadde også i 2004 og 2005 vesentlige merknader. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i behandlingen av Riksrevisjonens rapport for 2005-regnskapet² at Bufetat iverksatte de nødvendige tiltak for å rette opp påpekte svakheter.³

Revisjonen av Bufetat i 2006 viser at det fortsatt er mangler i systemer og rutiner som skal være med å sikre god internkontroll på sentrale områder under Bufetats ansvarsområde.

2.1.1 Økonomisk vurdering av private barnevernsinstitusjoner

Bufetat skal sikre et likeverdig tiltaksapparat og systematisk følge opp private barnevernsinstitusjoner. Etter godkjenningsforskriften⁴ har Bufetat ansvar for å godkjenne private institusjoner og skal følge opp institusjonene gjennom løpende kontroll. Det er i forskriften⁵ satt krav til at Bufetat skal foreta økonomiske vurderinger av institusjonene. Bufetat skal også foreta økonomiske vurderinger av private institusjoner ved kjøp av institusjonsplasser etter forskrift for offentlige anskaffelser. Regnskapet viser at Bufetat utbetalte 1,4 mrd. kroner til private institusjoner i 2006.

Revisjonen viser at Bufetat ikke har felles rutiner som skal sikre god kvalitet og enhetlig praksis i vurderingen av de private institusjonenes økonomi. Dette har ført til følgende:

- Private institusjoner blir ikke rutinemessig økonomisk vurdert. Samtlige regioner kjøper fremdeles plasser av institusjoner hvor det ikke kan dokumenteres at det er gjennomført økonomiske vurderinger etter 2004.
- Private institusjoner er godkjent, eventuelt ikke godkjent, ut fra ulike økonomiske nøkkeltall/kriterier.
- Det foreligger mangelfull dokumentasjon av det økonomiske grunnlaget for og beregningen av økonomiske vurderinger.
- Ansatte uten økonomifaglig kompetanse gjennomfører økonomiske vurderinger.

2) Dokument nr. 1 (2006–2007).

3) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

4) Forskrift om godkjenning av private barnevernsinstitusjoner.

5) Forskrift om godkjenning av private institusjoner i § 5 Vilkår for godkjenning at institusjonene drives på en forsvarlig måte, § 6 Regnskapsplikt og revisjon og § 7 Etterfølgende kontroll.

Departementet uttaler at det har merket seg Riksrevisjonens resultater, og finner at det ikke er etablert nødvendige styrings- og kontrollsystemer for å sikre at institusjonene drives økonomisk forsvarlig. Kontrollen av private institusjoner, slik den fungerer i dag, er først og fremst knyttet til den faglige siden. Bufdir har startet arbeidet med å lage nye retningslinjer som skal fange opp svakheter som Riksrevisjonen har påpekt. Departementet vil følge opp at Bufetat får på plass nødvendige retningslinjer for den økonomiske oppfølgingen av private institusjoner i løpet av 2008, og at disse følges opp. Departementet opplyser også at det er behov for å arbeide videre med å sikre enhetlig forståelse og praksis og likeverdig tilbud i hele landet, og vil følge opp dette arbeidet.

2.1.2 Styrings- og rapporteringssystem i barnevernet – ODA

ODA er et elektronisk informasjonssystem som håndterer klientdata og data om barnevernstiltak knyttet til barnevernsloven. ODA skal produsere styringsdata og data for intern og ekstern rapportering/produksjon av statistikk.

Riksrevisjonen har vurdert Bufdirs oppfølging for å sikre kvalitet i den interne og eksterne rapporteringen. I tillegg er det vurdert om ODA tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven⁶ om informasjonssikkerhet og internkontroll.

Revisjonen viser at det er svakheter i ODA og i rutiner knyttet til bruken av systemet som medfører risiko for at den interne og eksterne rapporteringen ikke er pålitelig:

- forskjellig praksis for registrering av styringsdata
- manglende dokumentasjon i Bufetat vedrørende type feil og regionale forskjeller i hvilke feil som forekommer
- mangler ved relevant styringsinformasjon i ODA for ressurskrevende brukergrupper, som blant annet personer med minoritetsbakgrunn, personer med funksjonshemming og klienter med rusproblematikk som det skal rapporteres spesielt på
- mangelfulle kontroller i forbindelse med rapporteringen av styringsdata. Kontrollene er ikke systematiske, lite enhetlige mellom regionene og i liten grad dokumentert
- risiko for forskjeller mellom det som rapporteres til Bufdir, og det som rapporteres til Statistisk sentralbyrå, jf. forrige punkt

6) §§ 13 og 14.

- ODA er ennå ikke utviklet for å sikre at personopplysningsloven blir etterlevd.

Bufdir uttaler at det er utviklet nye rutiner for sikre bedre kvalitet i rapporteringsdataene, og at det er etablert et informasjonssikkerhetsprosjekt som skal sørge for at Bufetat fullt ut følger personopplysningslovens krav.

Departementet opplyser at det er nødvendig for god styring, oppfølging og kontroll at Bufetat har gode styringssystemer med gode og pålitelige rapporteringsdata. Det har vært mange utfordringer i bruken av ODA og videreutviklingen av systemet, og arbeidet for å sikre et bedre system har derfor blitt høyt prioritert. Etter hvert har det blitt tydelig at det er store svakheter ved selve systemet, og direktoratet har i 2007 blitt tildelt midler for å vurdere om ODA kan egne seg for videreutvikling i de kommende år, eller om det er behov for et nytt system for fag, rapportering og styring. Departementet vil følge opp Bufdirs informasjonssikkerhetsprosjekt.

2.1.3 Tilskudd til kirkelige familievernkontorer

Familievernet er en spesialtjeneste med familie-relaterte problemer som sitt fagfelt. Kjerneoppgavene er behandling, rådgivning, mekling og utadrettet virksomhet om familierelaterte temaer. Tjenesten består av 64 familievernkontorer over hele landet regulert av lov om familievernkontorer, hvor 39 er statlige og 25 er kirkelige kontorer. Staten gir full dekning for de kirkelige familievernkontorenes tjenester.

Riksrevisjonen har kontrollert Bufetats forvaltning av tilskudd til kirkelige familievernkontorer. For 2006 er tilskuddsutbetalingene 117,9 mill. kroner. Bestemmelsene om økonomistyring i staten regulerer ansvar og oppgaver for tilskuddsforvaltningen. Særskilt regelverk for ordningen er avtale om drift av familievernkontorer mellom staten, ved Bufetat, og familievernkontor.

Revisjonen viser:

- Det er svakheter i forvaltningen av tilskuddsordningen ved at det ikke er etablert felles praksis ved Bufetats fem regioner for inndeling av budsjettet og felles kriterier for beregning av tilskuddsbeløp. Det er få rutiner for å kontrollere informasjonen fra familievernkontorene som sikrer et realistisk budsjett og korrekt tilskuddsbeløp.
- Bufetat har ikke i tilstrekkelig grad sikret rettigheter og plikter for tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker i tilskuddsbrevene.

- Det er mangler ved rapporteringen av måloppnåelse. For de kirkelige familievernkontorene er det ikke stilt krav til rapportering på aktiviteter for å nå målene med tilskuddsordningen. Det gjelder spesielt aktiviteter som ikke blir rapportert gjennom fagsystemet Samliv og til Statistisk sentralbyrå.
- Det er ikke utarbeidet retningslinjer for kontroll av regnskapene til de kirkelige familievernkontorene, noe som medfører ulike kontrollrutiner ved regionkontorene. Det er heller ikke stilt krav til innholdet i revisjonsrapporten som tilskuddsmottakerne skal sende inn.

Departementet uttaler at det vil sikre utarbeidelse av retningslinjer for forvaltning av tilskuddsordningen som er tilpasset økonomireglementets krav. Videre opplyser departementet at driftsavtalen kan være moden for revisjon, og vil etter planen ta initiativ til en reforhandling av driftsavtalen i løpet av 2007.

2.1.4 Statstilskudd til krisesentre

Det er 50 krisesentre i Norge. Driften av sentrene finansieres gjennom tilskudd fra stat og kommune. Tilskuddsordningen ble endret med virkning fra 1. januar 2005.⁷ Endringen medførte blant annet en økning av statens andel av driftskostnadene til krisesentrene. Kommunene skal dekke 20 prosent mens de resterende 80 prosent utløses som tilskudd fra staten.⁸ Størrelsen på statstilskuddet til krisesentrene er dermed avhengig av hvor mye krisesentrene får i tilskudd fra sine kommuner. Regnskap per 31. desember 2006 viser at utbetalingene fra staten for 2006 var 119,9 mill. kroner.

Riksrevisjonen har kontrollert Bufdirs forvaltning av statstilskudd til krisesentre. Revisjonen er foretatt med utgangspunkt i relevante styringsdokumenter,⁹ og det er gjennomført intervju med et utvalg vertskommuner og krisesentre samt med departementet og Bufdir.

I tildelingsbrevet for 2006 fra departementet til Bufdir går det fram at Bufdir har ansvaret for å forvalte statstilskuddet til krisesentrene, og det stilles opp mål for krisetiltakene:

7) Jf. Innst. S. nr. 227 (2003–2004).

8) Før endringen var fordelingen mellom kommune og stat 50/50.

9) Innst. S. nr. 227 (2003–2004), jf. Dok. nr. 8:17 (2003–2004), St.prp. nr. 1 (2005–2006) for BLD med B.innst. S. nr. 2 (2005–2006), BLDs tildelingsbrev til Bufdir for 2006 og Rundskriv Q-1/2006 *Retningslinjer for statstilskuddet til krisesentre og voldtektssentre*.

- god tilgjengelighet til brukere med spesielle behov (som funksjonshemmede og innvandrerkvinner)
- god kvalitet i tilbudet til innvandrerkvinner og barn ved krisesentrene

Departementet har i rundskriv gitt retningslinjer for anvendelse av statstilskuddet til krisesentrene. I rundskrivet stilles det blant annet krav til krisesentrene om at de skal vurdere hvordan forholdene best kan legges til rette for barn, innvandrerkvinner og funksjonshemmede. Rundskrivet gir også vertskommunene¹⁰ flere oppgaver knyttet til krisesentrene, blant annet at de skal godkjenne krisesenterets budsjett, sende inn søknad på vegne av krisesenteret samt veilede og bistå krisesenteret ved vanskelige saker. Rundskrivet slår videre fast at Bufdir har forvaltningsansvaret for ordningen. Det nevnes også spesifikke oppgaver som Bufdir har i forbindelse med tilskuddsordningen.

Revisjonen viser følgende:

- Det er mangler og svakheter ved Bufdirs oppfølging og kontroll med kravene som er stilt til krisesentrene gjennom tildelingsbrevet og rundskrivet. Bufdir bruker i liten grad årsrapportene fra krisesentrene som oppfølgingsgrunnlag.
- Det er mangler og svakheter ved Bufdirs kontroll og oppfølging av innsendte regnskaper og budsjetter fra krisesentrene. Bufdirs dokumentasjon av utførte kontrollhandlinger er heller ikke tilfredsstillende.
- Bufdir har ingen oppfølging eller kontroll av oppgavene som er lagt til vertskommunen. Riksrevisjonens datainnsamling hos vertskommuner og krisesentre viser at det er mangler og svakheter ved hvordan vertskommunene utfører sine oppgaver.
- Bufdirs rapportering inneholder ikke informasjon om hvordan krisesentrene arbeider for å legge forholdene best til rette for barn, innvandrerkvinner og funksjonshemmede. Det blir kun rapportert på økonomiske forhold og statistikk over brukere.

Bufdir opplyser at slik det tolker forvaltningsrollen, har det oppfylt de kravene i rundskrivet som gjelder direktoratets oppgaver og rapportering etter krav i tildelingsbrevet. Direktoratet mener det er behov for presiseringer av hva som skal være direktoratets oppfølgings- og kontrollopp-

gaver. Direktoratet har heller ikke fått tilbakemelding fra departementet gjennom den formelle styringsdialogen på at rapporteringen knyttet til krisesentrene ikke har vært tilfredsstillende.

Departementet opplyser at det i samarbeid med Bufdir vil arbeide med neste års rundskriv, blant annet med å tydeliggjøre enkelte av oppfølgingsoppgavene til Bufdir og hva som bør ligge i oppfølgingen av vertskommunens oppgaver.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Departementet forvalter ikke interesser i selskaper m.m.

4 Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Departementets økonomiforvaltning

Riksrevisjonen hadde ved revisjonen av statsregnskapet for 2005 bemerkninger til flere forhold som gjaldt brudd på bevilgningsreglementet:

- flere nullbudsjetterte inntekstposter med betydelige inntekter
- flere utgiftsposter som var overskredet
- utstrakt bruk av hjemmelsfullmakter fra Finansdepartementet

Kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte at Riksrevisjonen også i 2005 hadde avdekket alvorlige feil i departementets økonomiforvaltning. Komiteen merket seg videre at departementet fortsatt opererte med nullbudsjetterte inntekstposter hvor regnskapet viste betydelige inntekter. Komiteen la til grunn at Riksrevisjonen ville følge saken, og at Stortinget ble orientert gjennom den årlige behandlingen av Dokument nr. 1.¹¹

Resultatet av revisjonen i 2006 på ovennevnte områder viser følgende:

4.1.1 Nullbudsjettering av inntekstposter

Kontroll av bevilgningsregnskapet i 2005 viste at det under departementets ansvarsområde var regnskapsført til sammen 92 mill. kroner på nullbudsjetterte inntekstposter. Merinntektene ble brukt til å dekke merutgifter eller forklare mindreinntekter på andre poster.

10) Et krisesenter kan få støtte og dekke én eller flere kommuner. Hvert krisesenter skal ha én vertskommune, de resterende kommunene er samarbeidskommuner.

11) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

Revisjonen for 2006 viser at departementet har budsjettert de betydeligste inntektspostene. Nullbudsjetterte inntektsposter er redusert til 5,6 mill. kroner.

Riksrevisjonen ser det som positivt at inntektsbudsjetteringen har blitt mer realistisk.

Saken er avsluttet.

4.1.2 Overskridelse av utgiftsposter

Det var for 2005 flere budsjettoverskridelser, hvor den største var på kapittel 0855 *Statlig forvaltning av barnevernet* post 01 *Driftsutgifter* og post 70 *Tilskudd til kjøp av plasser*, hvor det var et samlet merforbruk på 57 mill. kroner.

Revisjonen av statsregnskapet for 2006 viser et mindreforbruk på postene for driftsutgifter og kjøp av private institusjonsplasser.

Saken er avsluttet.

4.1.3 Utstrakt bruk av hjemmelsfullmakter

I 2005 var det utstrakt bruk av hjemmelsfullmakter fra Finansdepartementet for å dekke budsjettunderskudd på enkelte poster.

Resultatet av revisjonen i 2006 viser at det kun er gitt én hjemmelsfullmakt fra Finansdepartementet.

Saken er avsluttet.

4.1.4 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen hadde i 2005 vesentlige merknader til mål og resultatstyring i Bufetat. Departementet hadde ikke i tilstrekkelig grad sikret at Bufetat hadde etablert tilfredsstillende intern styring. I behandlingen av saken uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet at den hadde registrert at departementet hadde opplyst at det nå er etablert tilfredsstillende systemer og rutiner for oppfølging, og at det er iverksatt en rekke tiltak for å bedre styringsdialogen. Det ble også vist til statsråd Bekkemellems uttalelse under komiteens høring.¹²

Revisjonen for 2006 viser at departementet fortsatt har utfordringer i styringen av Bufetat, jf. punkt 1.3.1.

Forholdet vil bli fulgt opp videre.

4.2 Bufetat

Riksrevisjonen hadde i 2005 vesentlige merknader til regnskapet for Bufetat og gjennomføringen av budsjettet, og kunne ikke bekrefte at regnskapet for Bufetat ikke inneholdt vesentlige feil og mangler. Det var blant annet merknader knyttet til

- intern kontroll
- kjøp av barnevernplasser
- andel akuttplasser i forhold til antall institusjonsplasser
- adopsjon

I sin uttalelse til sakene ba komiteen blant annet Riksrevisjonen følge utviklingen i barnevernet nøye.¹³

4.2.1 Internkontroll – attestasjonsrutiner

Riksrevisjonen har fulgt opp om Bufetat har etablert tilfredsstillende internkontroll i utgifts- og inntektstransaksjoner, spesielt når det gjelder attestasjonsrutiner og avstemminger og spesifiseringer av regnskapsførte poster samt oppfølging av utestående krav.

Revisjonen i 2006 viser at Bufetat har innført nye, tilfredsstillende rutiner for attestasjon og regnskapsrapportering.

Saken er avsluttet.

4.2.2 Kjøp av barnevernsplasser

Kjøp av barnevernsplasser er underlagt lov om offentlige anskaffelser og skal skje ved konkurranse. Riksrevisjonen hadde både i 2004 og 2005 bemerkninger til etterlevelsen av anskaffelsesregelverket ved inngåelse av nye kontrakter, og til at det ble kjøpt plasser av ideelle organisasjoner etter gamle avtaler, som er inngått av fylkeskommunen før statlig overtakelse 1. januar 2004.

Revisjonen av Bufetats kjøp av private institusjonsplasser i 2006 viser at alle regionene har sluttført første runde av konkurranser etter regelverket om offentlige anskaffelser. Nærmere kontroll i fire regioner viser imidlertid at ca. 44 prosent av totalt behov for institusjonsplasser fremdeles blir kjøpt uten konkurranse. Videre viser revisjonen at kun én region hadde reforhandlet avtaler med ideelle organisasjoner. Kontrollene viser også at Bufetat fremdeles kjøper private plasser etter avtaler som er inngått av fylkeskommunen før statlig overtakelse av barnevernet i 2004.

12) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

13) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

I behandlingen av saken¹⁴ viste kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet til at statsråd Bekkemellem i høringen 13. februar 2007 uttalte at det er jobbet systematisk med å få på plass nødvendige styringssystemer, og komiteen vil understreke viktigheten av at reglene for offentlige anskaffelser følges. Videre viste komiteen til at regjeringen i januar 2004 besluttet at statlige og kommunale oppdragsgivere skal kunne velge å gå i forhandlinger med ideelle organisasjoner eller følge det ordinære anskaffelsesregelverket. Komiteen forutsatte at det er etablert tilfredsstillende kontrollrutiner også for de institusjonene som drives av ideelle organisasjoner, og at avtalene reforhandles etter en felles mal i tråd med forutsetningene ved statens overtakelse av ansvaret for barnevernet. Komiteen forutsatte at Riksrevisjonen følger saken.

Departementet uttaler at det er valgt å gjennomføre regionvise anbuds konkurranser. På den måten har man kunnet hente nyttige erfaringer som kunne bringes inn i de videre prosessene. Arbeidet har vært tidkrevende, samtidig som det også har vært en utfordring å definere behovet for antall plasser. For å dekke det resterende behovet vil det i 2007 blir gjennomført en konkurranse for å inngå en rammeavtale.

Riksrevisjonen registrerer at en betydelig andel av kjøp av private institusjonsplasser fremdeles ikke er i henhold til anskaffelsesregelverket i 2006, men ser at det er iverksatt flere tiltak som forventes å ha positiv effekt i løpet av 2007.

Forholdet vil bli fulgt opp videre.

4.2.3 Andel akutt plasseringer i forhold til antall institusjonsplasser

Det er et mål at Bufetat skal redusere andelen akutt plasseringer i forhold til antallet institusjonsplasseringer totalt. Resultatet av revisjonen i 2005 viste at Bufetat hadde økt antall akutt plasseringer i forhold til antall institusjonsplasseringer.

Revisjonen i 2006 viser at antall institusjonsplasseringer fra 2005 til 2006 har gått ned med 2,8 prosent, og andelen akutt plasseringer har gått ned med 2,3 prosent.

Forholdet vil bli fulgt opp videre.

4.2.4 Adopsjon

Saksbehandlingstid

Revisjonen for 2005 viste at saksbehandlingstiden for adopsjonssaker i tre av fem regioner ikke var innenfor resultatmålet på under tre måneder.

I 2006 er det fortsatt store variasjoner i saksbehandlingstiden mellom regionene. Andelen av saker innenfor resultatmålet på under tre måneder varierte mellom regionene fra null saker til 93 prosent av sakene.

Departementet registrerer at saksbehandlingstiden fortsatt er lengre enn de fastsatte målene, og at den varierer en del mellom regionene. Departementet vil derfor fortsatt følge utviklingen nøye, og dersom den utvikler seg i negativ retning, vil forbedringstiltak blir vurdert.

Tilsyn og kontroll med adopsjonsforeningene

I 2005 ble det påpekt svakheter i Bufetats rutiner for tilsyn og kontroll med adopsjonsforeningene.

Revisjonen i 2006 viser at Bufdir har økt ressursbruken til oppgavene med å føre tilsyn og kontroll med adopsjonsforeningene. Det er positivt at Bufetat har endret rutiner for tilsyn og kontroll med adopsjonsforeningene.

Riksrevisjonen vil følge opp forholdet som gjelder saksbehandlingstiden, og anser forholdet om tilsyn og kontroll som avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Departementets styring, mål oppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

Riksrevisjonen har ved flere anledninger siden Bufetat ble etablert, hatt kritiske merknader til departementets styring av etaten. Riksrevisjonen har også i revisjonen for 2006 tatt opp forhold rundt departementets styring av Bufetat. Sentrale resultatmål blir ikke nådd, og det er uklare signaler og rapporteringskrav. Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om departementets styringssignaler og oppfølging av etaten er tilstrekkelig, og om dialogen mellom departementet og direktoratet er tilfredsstillende.

Riksrevisjonen oppfatter at styringen av enkelte av Barne- og likestillingsdepartementets utvalg, råd og nemnder ikke er i henhold til kravene i økonomiregelverkets bestemmelser. Departementet har heller ikke klargjort hvilke prinsipper for styring og økonomikontroll som skal gjelde

14) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

for Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukerrådet. Riksrevisjonen peker på behovet for at departementet utarbeider standarder og prinsipper som sikrer korrekt og likeartet styring og økonomikontroll.

Revisjonen viser at departementet ikke i tilstrekkelig grad har klargjort Bufetats oppfølgings- og kontrolloppgaver når det gjelder tilskudd til kritesentrene. Departementet har heller ikke sikret hensiktsmessig tilbakerapportering for flere tilskuddsordninger. Departementet har et overordnet ansvar for å utforme viktige hovedelementer for ordningene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets tilsyn med forvaltningen har vært god nok.

Bufetat

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til gjennomføringen av Bufetats budsjett for 2006. Riksrevisjonen hadde også i 2004 og 2005 vesentlige merknader til Bufetats gjennomføring av budsjettet, og kontroll- og konstitusjonskomiteen har kommet med flere uttalelser til forholdene.

Revisjonen av Bufetat i 2006 viser at virksomheten fremdeles har store utfordringer når det gjelder å etablere systemer og rutiner som skal sikre god internkontroll på sentrale områder innenfor sitt ansvarsområde.

Riksrevisjonen bemerker at det i 2006 fortsatt er brudd på sentrale bestemmelser som regelverk for offentlige anskaffelser og reglementet for økonomistyring i staten. Bemerkningene gjelder særlig mangler ved systemer og rutiner som skal sikre måloppnåelse på sentrale mål innen Bufetats ansvarsområder, og ved etterlevelse av regelverket for forvaltning av tilskuddsordninger.

Revisjonen av tilskudd til kirkelige familievernkontorer viser at regionene i Bufetat benytter ulike kriterier og rutiner ved forvaltningen av tilskuddsordningen. Riksrevisjonen anser dette som uheldig og mener det fører til stor risiko for forskjellsbehandling både i tilbudet og kvaliteten på tjenestene. Riksrevisjonen vil peke på at Bufetat ikke følger økonomireglementets krav til forvaltning av tilskudd til kritesentre og kirkelige familievernkontorer. Det gjelder spesielt oppfølging og kontroll samt rapportering om resultatoppnåelse.

Bufetat har ikke etablert nødvendige styrings- og kontrollsystemer som sikrer at private barne-

vernsinstitusjoner drives økonomisk forsvarlig. Det er videre kritikkverdig at ODA, som er det sentrale styrings- og rapporteringssystemet for barnevernet, ikke sikrer sentrale styringsdata og god kvalitet i rapporteringsdataene. Riksrevisjonen vil påpeke viktigheten av at departementet sikrer nødvendige styrings- og kontrollsystemer, blant annet verktøy for å kunne sikre gode rapporteringsdata og måloppnåelse på barnevernsområdet.

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufetat fremdeles kjøper omtrent halvparten av private institusjonsplasser uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt. Riksrevisjonen vil fortsatt følge opp utviklingen i forholdet mellom andel akutt-plasseringer sett opp mot antall institusjonsplasser. Riksrevisjonen vil også følge opp utviklingen i saksbehandlingstiden i adopsjonssaker.

Riksrevisjonen vil samtidig bemerke at Bufetat har oppnådd god kvalitet i regnskapsføringen. Dette er med på å sikre kontroll med disposisjonene og gir grunnlag for analyser av aktivitetene. Det er videre positivt at det er etablert tilfredsstillende attestasjonsrutiner og rutiner for oppfølging og kontroll av adopsjonsforeningene.

6 Barne- og likestillingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Barne- og likestillingsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august svart:

”Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 21. juni 2006 om Statsregnskapet 2006 – Resultatet av den årlige revisjon og kontroll vedlagt resultatet av regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen for 2006 og til Barne- og likestillingsdepartementets brev til Riksrevisjonen av 22. mai i år.

Nedenfor følger Barne- og likestillingsdepartementets øvrige kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger til statsregnskapet for 2006. Det er i dette brevet brukt tilsvarende nummerering som i Riksrevisjonens rapport.

1.3.2 Styring av Fordelingsutvalget, Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet samt Fylkesnemndene for sosiale saker

Departementet ønsker å presisere at organiseringen av tilknyttede virksomheter som Riksrevisjonen har merknader til, er valgt for å ha en mest mulig effektiv og minst mulig sårbar organisering av det administrative arbeidet. Det

er en forutsetning at organiseringen av arbeidet skal tilfredsstillende kravene i økonomiregelverket, og styring, oppfølging, kontroll og forvaltning er forsøkt tilpasset disse virksomhetenes egenart samt risiko og vesentlighet. Fylkesnemndene og Fordelingsutvalgets aktivitet og regnskap er skilt ut fra departementets virksomhet, og det er i tildelingsbrevet til fylkesnemndene satt krav om innsending av årsrapport og regnskap. Departementet styrer nemndene som ordinære tilknyttede virksomheter.

Som nevnt i BLDs brev av 22. mai, vil departementet gjennomgå fylkesnemndenes organisering og tilknytning til departementet.

Fordelingsutvalget har en liten administrasjon, så departementet har vurdert det slik at oppgavene best kan ivaretas av en større enhet og ivaretas derfor i dag av Bufdir.

I brevet til Riksrevisjonen viste også departementet til at Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet (FTU) defineres som en selvstendig virksomhet. Budsjettmidlene stilles til disposisjon for virksomhetsleder gjennom det årlige tildelingsbrevet, og virksomhetsleder er ansvarlig for disponering og bruk av budsjettmidlene. I tildelingsbrevet stilles det krav om regnskapsrapporter og årsrapport inkludert årsregnskap. Når det gjelder regnskapsføringen for FTU, er det valgt en praktisk løsning der departementet utfører, dels via DSS, lønn- og regnskapsoppgaver for FTU. Barne- og likestillingsdepartementet er av den oppfatning at den praktiske tillempling mellom FTU, DSS og BLD når det gjelder utføring av regnskapsoppgaver, i tilstrekkelig grad sikrer god styring, kontroll og bruk av budsjettmidlene.

1.3.4 Departementets tilskuddsforvaltning

I Riksrevisjonens brev av 21. juni 2007 bemerkes: "Departementet uttaler videre at det bør vurderes tiltak for å styrke departementets og tilknyttede virksomheters tilskuddsforvaltning når det gjelder kirkelige familievernkontor." Denne bemerkningen er ikke helt korrekt i det Barne- og likestillingsdepartementets merknad i brev av 22. mai 2007 var: "Vi ser av Riksrevisjonens funn at departementet bør vurdere ytterligere tiltak for å styrke BLDs og tilknyttede virksomheters tilskuddsforvaltning."

2.1 Bufetat

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Bufetats gjennomføring av budsjettet for 2006,

men har ingen vesentlige merknader til Bufetats regnskap for 2006. Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for både 2004 og 2005. Under Riksrevisjonens bemerkninger for 2006 sies det også at etaten har oppnådd god kvalitet i regnskapsføringen. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at dette er en stor forbedring for etaten, og at dette sikrer kontroll med disposisjonene og er et godt utgangspunkt for analyse av aktiviteten.

2.1.1 Økonomisk vurdering av barnevernsinstitusjoner

Bufdir iverksatte våren 2007 et arbeid med å etablere retningslinjer for økonomisk vurdering av private barneverninstitusjoner. Det skal foreligge utkast til retningslinjer innen utgangen av september. Retningslinjene vil inneholde:

- Definisjon av økonomisk forsvarlig drift med bakgrunn i godkjenningforskriften § 5 b-c.
- Veiledende kriterier/måltall som skal benyttes for å vurdere hvorvidt en institusjon tilfredsstillende definisjon.
- Framgangsmåte for å sjekke at forelagte årsregnskaper oppfyller forskriftens krav og at det ikke senere har blitt foretatt disposisjoner i strid med forskriften.

Retningslinjene skal benyttes som grunnlag for å utføre kontroll med institusjonene, både etter godkjenningforskriften og som ledd i kontraktsoppfølging, samt at de kan benyttes ved vurdering av kvalifisering av institusjoner i anskaffelsesprosessen.

2.1.2 Styrings- og rapporteringssystem i barnevernet – ODA

Det er i 2007 etablert et informasjonssikkerhetsprosjekt i etaten. Prosjektet skal medføre at Bufetat får en generell informasjonssikkerhet i tråd med personopplysningsloven med forskrift for ODA og andre fagsystemer.

Prosjektet avsluttes i 2008. Da vil sikkerhetsorganisasjonen være etablert og det nye styringssystemet innført gjennomgående i etaten.

2.1.4 Statstilskudd til krisesentre

Det er et viktig mål med tilskuddsordningen for krisesentrene å sikre driften av sentrene. Det vises her til Familie-, kultur- og administrasjonskomiteens uttalelser om dette i Innst. S. nr. 227 (2003–2004). I årets rundskriv om tilskuddsordningen står det at "målet med tilskuddsordningen er å finansiere landets sentre, for å hjelpe ofrene og bidra til å redusere omfanget av

denne type overgrep". Videre må de generelle målene for krisetiltak i budsjettproposisjonen, som god kvalitet og tilgjengelighet (St.prp. nr. 1 (2006–2007)), også anses å gjelde tilskuddsordningen. Det er iverksatt tiltak for å innhente ytterligere informasjon om måloppnåelsen for sistnevnte også for inneværende år. Departementet viser til at Bufdir i utbetalingsbrevene for i år har stilt krav om at årsrapportene fra krisesentrene fra og med inneværende år gir informasjon om krisesentrenes arbeid med tilrettelegging av tilbudet for barn, innvandrerkvinner og funksjonshemmede. Departementet har videre bedt om at Bufdir, så langt mulig, rapporterer på måloppnåelse for tilskuddsordningen i sin årsrapport for i år.

Departementet har for øvrig, i brev til Bufdir av 15. juni 2007, tydeliggjort enkelte forventninger knyttet til oppfølging og kontroll av krav satt til krisesentrene, oppfølging og kontroll av vertskommunenes oppgaver og kontroll av regnskap og budsjett. Videre har departementet i samme brev bedt om en redegjørelse for pågående oppfølging av Riksrevisjonens funn og skissert et løp for videre arbeid med å forbedre tilskuddsforvaltningen.

4.1.4 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

Riksrevisjonen mener at revisjonen for 2006 viser at departementet fortsatt har utfordringer i styringen av Bufetat.

For å tilføre mer ressurser til departementets arbeid med resultatoppfølging og kontroll av Bufetat, er det besluttet å opprette en ny seksjon i departementets Barne- og ungdomsavdeling høsten 2007 for å styrke og videreutvikle styringen av Bufetat. I tillegg vil seksjonen ivareta oppgaver innen styringen av Barneombudet og Fylkesnemndene for sosiale saker. Ved å opprette en ny seksjon med en ny avdelingsdirektør og to nye, faste saksbehandlerstillinger vil departementet i større grad kunne følge opp etaten og sikre at Bufetat handler i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, samt det statlige regelverket.

Departementet har også igangsatt flere tiltak i styringen av Bufetat, etter at departementet mottok ECONs rapport 2007-033 Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger i mars i år.

4.2.2 Kjøp av barnevernsplasser

For å dekke behovet for enkeltplasser og sikre at

anskaffelsene av disse skjer i tråd med regelverket, avholdes det en nasjonal konkurranse med sikte på å kunne inngå rammeavtaler. Rammeavtalene skal dekke behovet som ikke ligger inne i regionale avtaler om faste plasser. Arbeidet pågår i tråd med planene, og avtalene forventes inngått i løpet av oktober. Rammeavtalene vil innebære at regionene, ved mangel av disponible faste plasser, kan kjøpe plasser etter nasjonale rammeavtaler som oppfyller kravene i regelverk om offentlige anskaffelser.

Det er lagt opp til at reforhandlingene av avtaler med ideelle organisasjoner, som ikke tilfredsstiller kravene i anskaffelsesregelverket og Bufetats egne prosedyrer for direkte kjøp av barnevernsplasser fra ideelle organisasjoner, skal være klar i løpet av 2007."

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt seks revisjonsbrev uten merknader og ett med merknader til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

Riksrevisjonen ser alvorlig på svakheter ved departementets styring av Bufetat. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har opprettet en ny enhet i departementet for å styrke arbeidet med styring og oppfølging av Bufetat. Riksrevisjonen forventer at departementet gjennom dette også sikrer at Bufetats systemer og rutiner blir forbedret, og at måloppnåelse på sentrale områder blir bedre.

Riksrevisjon er kritisk til at departementets styring av tre nettobudsjetterte virksomheter og enkelte utvalg, råd og nemnder ikke tilfredsstiller kravene i reglement for økonomistyring i staten. Riksrevisjon merker seg at departementet vil iverksette flere tiltak som skal sikre bedre kvalitet i styringen og vil følge opp det pågående arbeidet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har ivaretatt oppfølgings- og kontrolloppgavene når det gjelder tilskudd til krisesentre. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at det under flere tilskuddsordninger ikke blir rapportert om måloppnåelse.

Riksrevisjonen hadde i 2004 og 2005 vesentlige merknader til gjennomføringen av Bufetats budsjett, og ser svært alvorlig på at det også i 2006 er brudd på sentrale bestemmelser som regelverk

for offentlige anskaffelser og reglement for økonomistyring i staten. Riksrevisjonen vil imidlertid bemerke at Bufetat har oppnådd god kvalitet i regnskapsføringen i 2006.

Det er kritikkverdig at Bufetat ikke etterlever regelverk for forvaltning av tilskuddsordninger til krisesentre og til kirkelige familievernkontorer. Riksrevisjonen merker seg at det er gjennomført flere tiltak som skal sikre bedre kvalitet i tilskuddsforvaltningen, spesielt når det gjelder oppfølging, kontroll og rapportering.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Bufetat fremdeles kjøper omtrent halvparten av private institusjonsplasser uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt. Riksrevisjonen har merket seg at departementet uttaler at Bufetat i løpet av 2007 har etablert systemer og rutiner som skal sikre at kravene i anskaffelsesregelverket blir fulgt.

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufetat ikke har etablert tilstrekkelig kontroll med at private barnevernsinstitusjoner drives økonomisk forsvarlig. Bufetat har videre et sentralt styrings- og rapporteringssystem på barnevernsområdet (ODA) som ikke i tilstrekkelig grad sikrer styringsdata og god kvalitet i rapporteringsdataene. Departementet uttaler at det er iverksatt flere tiltak, og Riksrevisjonen vil følge utviklingen.

Av tidligere rapporterte forhold er sakene vedrørende nullbudsjettering av inntektsposter, overskridelse av utgiftsposter, utstrakt bruk av hjemmelfullmakter, attestasjonsrutiner, tilsyn og kontroll med adopsjonsforeningene avsluttet.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon av virksomhetsstyringen i Bufetat.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Jens Arild Gunvaldsen

Finansdepartementet

1 Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Finansdepartementets rapporteringsområde omfatter to programområder:

- Finansadministrasjon
- Statlig gjeld og fordringer, renter og avdrag mv.

Finansdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 147 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 6,2 mrd. kroner
- bygg, anlegg mv. 0,3 mrd. kroner
- overføringer til kommuner 9,7 mrd. kroner
- overføringer til private 27,1 mrd. kroner
- utlån, avdrag mv. 103,8 mrd. kroner

Finansdepartementets budsjetterte inntekter for 2006, eksklusiv skatter og avgifter, var på 111,3 mrd. kroner, hvorav tilbakeføring av kapital utgjorde 103,7 mrd. kroner, og renteinntekter, utbytte, bøter m.m. utgjorde 7,6 mrd. kroner.

Samlede budsjetterte skatter og avgifter til statskassen var på 771,2 mrd. kroner, med følgende fordeling:

- skatter på inntekt og formue 136,7 mrd. kroner
- skatt og avgift på utvinning av petroleum mv. 217,3 mrd. kroner
- trygdeavgift og arbeidsgiveravgift til folketrygden 169,4 mrd. kroner
- merverdiavgift mv. 164,5 mrd. kroner
- øvrige særavgifter og tollinntekter 83,3 mrd. kroner

Finansdepartementet hadde i 2006 ansvar for seks underliggende virksomheter og forvaltning av statens interesser i Norges Bank. Departementet forvaltet i tillegg Statens pensjonsfond og Finansmarkedsfondet med en samlet regnskapsført kapital på ca. 1889,97 mrd. kroner per 31. desember 2006. Det regnskapsmessige oljekorrigerte underskuddet ble 44,0 mrd. kroner i 2006, noe som er 13,4 mrd. kroner lavere enn det som er lagt til grunn i nysaldert budsjett.

Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende

revisjonsbrev med merknader. Skatteetaten har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, jf. punkt 2. Det er i tillegg avgitt et avsluttende revisjonsbrev uten merknader for Skattedirektoratets forvaltning av svalbardskatt.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av Norges Bank. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

Statsregnskapet

Disponering av statsregnskapets overskudd

Statsregnskapet for 2006 er ifølge St.meld. nr. 3 (2006–2007) gjort opp med et overskudd på 13,4 mrd. kroner. Av dette er 10,5 mrd. kroner økte inntekter, mens utgiftene ble redusert med vel 2,8 mrd. kroner sammenlignet med nysaldert budsjett for 2006. Finansdepartementet har disponert statsregnskapets samlede merinntekter og mindretgifter til inntekt under lånetransaksjoner.

Statens garantiansvar

Statens garantiansvar er presentert i St.meld. nr. 3 (2006–2007) i vedlegg 4, tabell 4.1 og 4.2. Revisjonen viste at garantiansvaret for Finansdepartementet som presenteres i statsregnskapet, er ca. 511 mill. kroner for høyt. Finansdepartementet opplyser at garantiansvaret er presentert med feil verdi målt i norske kroner, og at dette skyldes at feil valutakurs ble lagt til grunn ved rapporteringen til statsregnskapet. Departementet opplyser videre at et rettbrev med oppdaterte tabeller og tekst er sendt Stortinget.

Oversikter i statsregnskapet i henhold til bevilgningsreglementet

I henhold til nytt bevilgningsreglement som gjelder fra 1. januar 2006, skal det i statsregnskapet være en oversikt over samtykker til låneopptak, hva staten har lånt, og endring av statsgjelden. Finanskomiteen uttalte ved behandlingen av nytt bevilgningsreglement at dette er en utfylling og presisering av kravet om at regnskapet skal vise hva staten har lånt i terminen.¹ Etter det Riks-

1) Innst. S. nr. 187 (2004–2005) Innstilling fra finanskomiteen om bevilgningsreglementet.

revisjonen kan se, presenteres ikke oversikt over samtykker til låneopptak i statsregnskapet for 2006.

Finansdepartementet opplyser at det vil endre praksis slik at samtykker til låneopptak gitt ved de gjeldende lånefullmakter også presenteres i St.meld. nr. 3. Departementet vil i forbindelse med statsregnskapet for 2007 vurdere nærmere hvordan informasjonen skal presenteres.

Finansdepartementets regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Rammeavtale vedrørende statens konsernkontoordning – bankens oppbevaringsplikt for dokumentasjon av betalingstransaksjoner

I toll- og avgiftsetatens regnskap for 2006 er det betydelige saldoer på interimskonti. Flere av kontiene relaterer seg til forhåndsinnbetalte motorvognavgifter der toll- og avgiftsetaten ikke har kunnet foreta maskinell utligning mot fastsatte krav. Ved etterfølgende manuell oppfølging vil toll- og avgiftsetaten være avhengig av opplysninger fra betalers bank. I de tilfellene der innbetalingen har skjedd gjennom post i butikk, har DnB NOR ikke vært i stand til å skaffe nødvendig dokumentasjon for innbetalingstransaksjoner eldre enn ni måneder. I rammeavtalen for statens konsernkontoordning er det krav om at dokumentasjon av alle betalingstransaksjoner skal oppbevares av banken i ti år, og at banken plikter å assistere ved mangelfull dokumentasjon.

Finansdepartementet opplyser at oppbevaringskravet i rammeavtalen samsvarer med kravene som stilles i bokføringsloven, og at det ikke er kjent med at det er gitt samtykke til å fravike statens rammeavtale når det gjelder bankens oppbevaringsplikt for bokførte opplysninger. Departementet opplyser videre at det arbeides med nye løsninger som vil bedre informasjonen om betaler ved innbetaling gjennom post i butikk. Departementet ser at problemstillingen kan være relevant i forhold til etterlevelse av bokføringslovens bestemmelser om oppbevaringsplikt for dokumentasjon ved denne typen post i butikk-løsninger, både for toll- og avgiftsetaten og andre betalingsmottakere. På denne

bakgrunn vil departementet be Kredittilsynet vurdere om det er behov for å følge opp saken ut fra tilsynshensyn.

Toll- og avgiftsetatens grunnlag for avgiftsfastsettelse av motorvognavgiftene – Au2sys

Riksrevisjonen har senest i rapporteringen til Stortinget for 2005 tatt opp svakheter ved toll- og avgiftsetatens bruk av Vegdirektoratets informasjonssystem for motorvogner og førerkort (Autosys). Finansdepartementet opplyste blant annet at det ville følge opp iverksatte tiltak og utviklingen av nytt Autosys (Au2sys). Riksrevisjonen la til grunn at tidligere rapporterte forhold om toll- og avgiftsetatens bruk av Autosys som grunnlag for avgiftsfastsettelse kunne avsluttes, men forutsatte at departementet ville følge opp utviklingen av Au2sys.

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Samferdselsdepartementet går det fram at den delen av Au2sys som gir grunnlag for avgiftsfastsettelsen, skal være klar til bruk i løpet av 2007. I samsvar med en slik framdrift var toll- og avgiftsetaten innvilget dispensasjon fra bestemmelsene i økonomireglementet om sporbarhet ved bruk av Autosys fram til utgangen av 2007.

Riksrevisjonen har siden 1999 tatt opp svakheter ved bruk av Autosys som forsystem til regnskapssystemet i toll- og avgiftsetaten. Svakheteene skaper usikkerhet om motorvognavgiftene er korrekt fastsatt. Selv om det over tid er iverksatt kompensierende tiltak, mangler det fortsatt revisjonsspor mellom Autosys og toll- og avgiftsetatens systemer.

Riksrevisjonen er imidlertid kjent med at framdriftsplanen for Au2sys er endret, og at det er betydelig usikkerhet knyttet til prosjektets framdrift, økonomiske rammer og systemets funksjonalitet. Finansdepartementet viser til at Au2sys er Vegdirektoratets prosjekt, og at Samferdselsdepartementet har opplyst at Vegdirektoratet ønsker å øke kostnadsrammen og forlenge prosjektperioden. Det vises også til at Samferdselsdepartementet ikke har avsluttet behandlingen av forslaget.

Forsinkelsen har ført til at det er søkt om ytterligere dispensasjon fra bestemmelsene i økonomireglementet til ny modul for avgiftstekniske data i det nye Au2sys er satt i drift til 31. desember 2009.

Anmeldelser av overtredelser av skatte- og avgiftslovgivningen

Revisjonen har vist at Oslo fylkesskattekontor og Oslo likningskontor i liten grad anmelder overtredelser av skatte- og avgiftslovgivningen til Oslo politidistrikt. Bakgrunnen er manglende kapasitet og prioritering av skattesaker hos politi/påtalemyndighet i Oslo. De sakene som blir anmeldt, er i vesentlig grad regnskapsovertredelser og unnlater av å levere oppgaver, mens store beløpsmessige unndragelser ofte ikke blir anmeldt.

Forholdet er tatt opp med Finansdepartementet som viser til en felles statusrapportering per 1. mars 2007 fra Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembete, Oslo likningskontor og Oslo fylkesskattekontor der det går fram at ressursituasjonen hos politiet fører til et forholdsvis lavt antall anmeldelser, ofte lang saksbehandlingstid og henleggelse. Det opplyses at det arbeides aktivt for i fellesskap å prioritere de alvorligste sakene, og det framholdes at tidlig kontakt i anmeldelsesverdige saker og bruk av bistandsrevisorer har høy oppmerksomhet. Finansdepartementet uttaler at det forutsetter at Skattedirektoratet følger dette arbeidet nøye.

1.4 Finansdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

I tilknytning til Riksrevisjonens kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank har Riksrevisjonen i 2006 tatt opp forhold vedrørende den etablerte revisjonsordningen, forankret i sentralbankloven, hvor en ansatt revisor knyttet til representantskapet dekker den ”eksterne revisjonsfunksjonen”. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved hvorvidt en ansatt revisor i Norges Bank kan sies å inneha den nødvendige uavhengighet i forhold til nye og strengere krav til ekstern revisor for en virksomhet.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Skatteetaten

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev til Skattedirektoratet merknader til internkontrollen. Merknadene er knyttet til brudd på anskaffelsesregelverket, mangelfulle rutiner for tilganger til Skatteetatens nettverk, og mangelfull sperring i DSB (Datastøttet Selvangivelses Behandling) og SLN (System for Likning av Næringsdrivende) for tilsatte i skatteetaten.

Brudd på anskaffelsesregelverket

Revisjonen av anskaffelser i Skattedirektoratet viser svakheter i interne rutiner og manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, spesielt kravet om konkurranse. Dette har vært tatt opp med Skattedirektoratet også for 2003, 2004 og 2005, og direktoratet har i den forbindelse skissert ulike forbedringstiltak. Direktoratet uttaler at de forbedringstiltakene som det ble henvist til i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2005, ikke har gitt tilstrekkelig effekt.

I Innst. S. nr. 155 (2006–2007) vedrørende regnskapsåret 2005 uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen i sine generelle merknader at den finner det sterkt kritikkverdig at forvaltningen ikke har kommet lenger i arbeidet for å sikre gode rutiner ved anskaffelser mv. i staten. Departementet uttaler at den utilfredsstillende internkontrollen som er avdekket på anskaffelsesområdet for 2006, vil bli fulgt opp med en rekke forbedringstiltak.

Tilgang til Skatteetatens nettverk

Skatteetaten har utarbeidet interne retningslinjer og rutiner for håndtering og vedlikehold av autorisasjoner og tilganger for pålogging til Skatteetatens nettverk. Revisjonen har påvist svakheter og mangler i etterlevelsen. Det gjelder blant annet manglende sperring, endring og opphør av tilganger når ansatte er i permisjon over lengre tid, endrer arbeidssted eller slutter i etaten. Tilsvarende gjelder også for eksterne konsulenter som er gitt tilgang til nettverket. Videre er det avdekket bruk av tilganger som ikke er knyttet til en bestemt person, noe som kan medføre manglende mulighet for sporing. Mangelfulle rutiner for arkivering og oppbevaring av autorisasjonsskjemaer gjør det vanskelig å gjennomføre kontroll av autorisasjoner for tilganger. Svakheter i den interne kontrollen på dette området reduserer ikt-sikkerheten og kan påvirke muligheten for forebygging og avdekking av misligheter.

Skattedirektoratet har uttalt at det i 2006/2007 er iverksatt organisatoriske og tekniske tiltak for å styrke etatens interne kontroll for autorisasjoner og tilganger i ytre etat og direktoratet. Departementet uttaler at det vil følge opp saken gjennom styringsdialogen.

Sperring i DSB og SLN for tilsatte i skatteetaten

Ved flere av de kontrollerte likningskontorene er det påvist brudd på sperringsrutinene i DSB. Dette gjelder spesielt overfor nytilsatte medar-

beidere i den første perioden etter tiltredelsen. Enkelte kontorer har opplyst at sperringen i SLN (System Likning Næringsdrivende) ikke synes å fungere tilfredsstillende for tilsattes nærstående som driver næringsvirksomhet. Revisjonen har også påvist tilfeller der rutinerne tjenestemenn har vært inne på egne og kollegers/nærståendes likningsdata, og hendelsesloggen viser at i ett tilfelle har endring av likning funnet sted.

Manglende rutiner for oppdatering av sperring i systemene er tidligere tatt opp i Dokument nr. 1 (2001–2002) og Dokument nr. 1 (2005–2006). Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 101 (2001–2002) at selv om kontrollen ikke har avdekket misligheter, finner den det uholdbart at det ikke er etablert sikre rutiner for å unngå at ansatte har mulighet til å påvirke egen eller nærståendes likning. Komiteen forutsetter videre at Finansdepartementet følger opp at nye rutiner blir etablert og etterlevd. Ved revisjonen for 2004 uttalte departementet at det er viktig at det ikke forekommer svikt i likningskontorenes etablerte rutiner på området.

Finansdepartementet viser til at Skattedirektoratet ser svært alvorlig på de brudd på etatens retningslinjer som Riksrevisjonen har avdekket. Det framgår at direktoratet har innskjerpet gjeldende retningslinjer og arbeider med å avklare de konkrete enkelttilfellene. Departementet ser alvorlig på saken og uttaler at Riksrevisjonen vil bli holdt orientert.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Risikostyring og intern kontroll

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2005 at det under Finansdepartementets ansvarsområde var enkelte svakheter knyttet til struktur og dokumentasjon vedrørende risikostyringen. Departementet opplyser at det i 2006 har fulgt opp arbeidet med brev, møter og en etatslederkonferanse om temaet. Retningslinjer om innføring av risikostyring i styringsdialogen ble innarbeidet i tildelingsbrevene for 2007. Risikostyring i Finansdepartementet som virk-

somhet er integrert i de ordinære styringsprosessene. Det forventes en løpende forbedring av metode og bruk av risikostyring i virksomhetsstyringen og etatsstyringen. Revisjonen for regnskapsåret 2006 viste at det i varierende grad var implementert en tilfredsstillende risikostyring i virksomhetene, men at det pågikk et arbeid for å få risikostyringen på plass.

Saken følges opp.

Overordnet risikostyring i Toll- og avgiftsdirektoratet

Riksrevisjonen har ved flere anledninger tatt opp med Toll- og avgiftsdirektoratet hvor viktig det var å få på plass et system som dokumenterer virksomhetens risikostyring. Revisjonen viste at en helhetlig og overordnet risikovurdering først var på plass våren 2006.

Departementet viser til at det videre arbeidet med å utvikle og dokumentere et helhetlig styringssystem hvor risikostyring og intern kontroll inngår, er organisert i et eget prosjekt med bistand fra Statskonsult. Finansdepartementet følger prosjektet gjennom jevnlige kontaktmøter med direktoratet.

Saken følges opp.

Anskaffelser

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2005 at Toll- og avgiftsdirektoratet i flere år hadde benyttet parallelle rammeavtaler uten å ha etablert en fordelingsnøkkel eller mekanisme for fordeling av bestilling mellom leverandørene. Det ble ikke gjennomført en forenklet konkurranse mellom alle leverandørene slik regelverket for offentlige anskaffelser forutsetter.

Departementet har i styringsdialogen med direktoratet pekt på at avtalepraksisen bringes i samsvar med anskaffelsesregelverket. Revisjonen av 2006-regnskapet viser at Toll- og avgiftsdirektoratet har inngått nye parallelle rammeavtaler per 1. juli 2006. Riksrevisjonen er tilfreds med at avtalene er i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser, og at det innbys til minikonkurranse mellom leverandørene når avtalene benyttes.

Saken er avsluttet.

Senter for statlig økonomistyring

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2005 til Stortinget at Senter for statlig økonomistyring (SSØ) hadde fått avsluttende revisjons-

brev med merknader. Merknadene vedrørte SSØs rolle som tjenesteyter og var knyttet til mangelfull oppnåelse av hovedmålet "Levere økonomitjenester av høy kvalitet" i forbindelse med innføringen av nytt lønns- og personalsystem (SAP-HR) og hovedmålet "Gjennomføre omstillingen i henhold til planen". Merknadene var videre knyttet til mangelfull dataintegritet og konfidensialitet i SAP-HR og svakheter ved avstemminger mellom Agresso og SAP-HR.

Ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport for 2005 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den ser det som kritikkverdigg at økonomitjenestene ved SSØ har hatt mangelfull kvalitet. Videre finner komiteen dette forholdet uheldig i lys av SSØs virksomhetsmål om å "Levere økonomitjenester av høy kvalitet". Komiteen ber Finansdepartementet om å følge opp dette med sikte på nødvendige kvalitetsforbedringer og bedre måloppfyllelse.

Finansdepartementet opplyser at SSØ ved utgangen av 2006 hadde gjennomført en omfattende kursendring og videreutvikling av produkt- og tjenestetilbudet på lønnsområdet, og at implementeringen ble startet på nytt med nye forutsetninger fra årsskiftet 2006–2007. I løpet av 2006 er det blant annet utarbeidet tre nye, oppdaterte tjenestemodeller som tilbys lønns- og personal-kunder. Finansdepartementet følger programmet tett og har engasjert en eksternt kvalitetssikrer som bistår departementet i dette arbeidet. Finansdepartementet opplyser videre at SSØ våren 2006 etablerte forbedrede maskinelle rutiner og arbeidsprosesser innenfor områdene data-integritet og konfidensialitet.

Riksrevisjonens kontroll har vist at det er iverksatt tiltak og utbedringer på flere områder, og det forutsettes at dette bidrar til at SSØs mål "Levere økonomitjenester av høy kvalitet" oppnås.

Saken følges opp.

Statistisk sentralbyrå

Riksrevisjonen rapporterte senest for regnskapsåret 2005 at Statistisk sentralbyrå (SSB) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader vedrørende informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt) og regnskaps- og årsavslutning. Merknadene vedrørende ikt er blant annet knyttet til at det ikke er etablert et overordnet rammeverk for risikostyring, og at det mangler en oppdatert og fullstendig risikoanalyse. Videre er det ikke utarbeidet katastrofe- og beredskapsplan, og

konfigurasjonsstyringen er mangelfull. Det ble også henvist til betydelige svakheter for tidligere år.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport for 2005 blant annet uttalt at oppfølgingen fra departementet åpenbart ikke har vært tilstrekkelig, og at de tidligere påpekte forholdene ikke kan sies å være brakt i orden. Komiteen forutsetter at økonomistyringen i SSB blir gjennomgått, og at det blir iverksatt særskilt rapportering knyttet til ikt-området.

Finansdepartementet uttaler blant annet at SSB har etablert risikovurdering på overordnet nivå, og at SSB har gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse i løpet av 2006. Det opplyses at resultatet av analysen er styrende for sikkerhetsarbeidet som skal gjøres i 2007. Overordnet beredskapsplan for SSB er etablert, og arbeidet med en beredskapsplan for ikt-området skal etter planen avsluttes sommeren 2007. En modell for beregning av forholdsmessig fradrag for merverdiavgift som ble godkjent av Oslo fylkesskattekontor i 2006, vil bli fulgt i 2007. Departementet vurderer SSBs oppfølging på ikt-området som tilfredsstillende og uttaler blant annet at det legger stor vekt på å følge opp økonomiforvaltningen i SSB på en god måte.

Riksrevisjonens kontroll har vist at det er iverksatt tiltak for å bringe forholdene i orden, men at arbeidet med flere av tiltakene først vil bli avsluttet i 2007. Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet i tilstrekkelig grad følger opp de tiltakene som er skissert.

Saken følges opp.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets disponering av statsregnskapets overskudd på 13,4 mrd. kroner. Beløpet består av samlede merinntekter og mindreutgifter i bevilgningsregnskapet. Riksrevisjonen bemerker at budsjettvedtaket ikke inneholder føringer for hvordan disse midlene skal disponeres.

Revisjonen for 2006 har vist at det fortsatt ikke er implementert en tilfredsstillende risikostyring i alle virksomheter.

Toll- og avgiftsdirektoratets arbeid med å utvik-

le og dokumentere et helhetlig styringssystem hvor risikostyring og intern kontroll inngår, er organisert i et pågående prosjekt. Riksrevisjonen har i flere år påpekt at virksomheten manglet en dokumenterbar overordnet risikoanalyse, og ser det som viktig at styringssystemet hvor risikostyringen er integrert, er på plass innen rimelig tid.

Riksrevisjonen viser til at toll- og avgiftsetaten ikke blir forelagt den nødvendige dokumentasjon for interimførte innbetalinger til å kunne foreta en effektiv utligning mot fastsatte krav. Dagens ordning avviker vesentlig fra kravet i rammeavtalen om oppbevaringstid for dokumentasjon av betalingstransaksjoner. Departementet uttaler at det ikke er kjent med å ha gitt samtykke til å fravike statens rammeavtale, og at det er viktig at det ikke etableres en praksis som er i strid med rammeavtalen når det gjelder bankens oppbevaringsplikt. Riksrevisjonen understreker departementets overordnede ansvar for forvaltning av statens konsernkontoordning og myndighet i forhold til bokføringslovens bestemmelser, blant annet i forhold til bankens plikt til å oppbevare dokumentasjon av betalingstransaksjoner. Riksrevisjonen konstaterer at det har vært vesentlige avvik fra oppbevaringsplikten over flere år, og reiser spørsmål ved om departementet innen rimelig tid vil medvirke til at fraviket fra oppbevaringsplikten opphører.

Riksrevisjonen legger til grunn at det skal foreligge et tilfredsstillende og etterprøvbart system for fastsettelse av motorvognavgift, og at departementet har det overordnede ansvaret for at avgiftene blir korrekt fastsatt og regnskapsført. Framdriftsplanen for Au2sys har blitt endret, og det er knyttet betydelig usikkerhet til prosjektets framdrift, økonomiske rammer og systemets funksjonalitet. Riksrevisjonen konstaterer at det er søkt om forlenget dispensasjon fra bestemmelsene i økonomireglementet i ytterligere to år, til 31. desember 2009. Det synes som om departementet aksepterer at et system (Autosys) med manglende revisjonsspor fortsatt benyttes til å fastsette motorvognavgifter for betydelige beløp, fram til nytt Au2sys foreligger i slutten av 2009. Riksrevisjonen bemerker at behovet for å vurdere økt framdrift i utviklingen av Au2sys og eventuelt ytterligere risikoreduserende tiltak for Autosys er forsterket.

Anmeldelser er et viktig virkemiddel i kampen mot økonomisk kriminalitet. Riksrevisjonen registrerer at departementet er kjent med forholdene i Oslo med et forholdsvis lavt antall anmeldelser. Riksrevisjonen bemerker at dette kan svekke kampen mot økonomisk kriminalitet og tilliten til skatteetaten. Videre kan geografisk tilhørighet få avgjørende betydning for om saker anmeldes og behandles i rettsapparatet.

Riksrevisjonen bemerker at skatteetaten fortsatt ikke har tilfredsstillende rutiner for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen registrerer at Skattedirektoratet vil iverksette en rekke tiltak for å forbedre rutinene på området. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet påser at anskaffelsesregelverket blir fulgt i praksis.

Riksrevisjonen bemerker at skatteetaten ikke har tilfredsstillende oppfølging og kontroll av gitte tilganger til nettverket. I skatteetatens datasystemer håndteres store mengder opplysninger om personer og selskaper. Mangelfull kontroll på tilganger øker risikoen for misligheter og korrupsjon. Riksrevisjonen registrerer at departementet viser til at Skattedirektoratet vil iverksette flere organisatoriske og tekniske tiltak for å styrke etatens interne kontroll vedrørende autorisasjoner og tilganger. Riksrevisjonen bemerker at det synes å være behov for oppfølging fra departementet for å sikre at tiltakene får virkning i praksis.

Revisjonen har påvist at enkelte tilsatte ved likningskontorene som følge av rutinesvikt har vært inne på egne, kollegers og nærstående likningsdata. Tilsvarende forhold er også påvist tidligere, blant annet for regnskapsårene 2000 og 2004. Riksrevisjonen bemerker at kontrollkomiteen² vurderte forholdet som uholdbart, og at departementet uttalte at det så alvorlig på saken. Riksrevisjonen vil peke på at dette legger til rette for misligheter og korrupsjon, og understreker viktigheten av at departementet som overordnet ansvarlig påser at forholdet blir utbedret snarest mulig.

Riksrevisjonen registrerer at Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har gjennomført en omfattende kursendring og videreutvikling av sine økonomitjenester. Kontrollkomiteen uttalte ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport for 2005 blant annet at den ser det som kritikkverdige at økonomitjenestene ved SSØ har hatt mangelfull kvalitet, og ber Finansdepartementet om å følge opp dette med sikte på nødvendige kvalitetsfor-

2) Innst. S. nr. 101 (2001–2002).

bedringer og bedre måloppfyllelse. Riksrevisjonen bemerker viktigheten av departementets oppfølging blant annet gjennom etatsstyringen.

6 Finansdepartementets svar

Saken har vært forelagt Finansdepartement, og statsråden har i brev av 15. august 2007 svart:

”Ad punkt 5. Riksrevisjonens bemerkninger

1. Finansdepartementets disponering av statsregnskapets overskudd

Riksrevisjonen skriver at ”Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets disponering av statsregnskapets overskudd på 13,4 mrd. kroner. Beløpet består av samlede merinntekter og mindretgifter i bevilgningsregnskapet. Riksrevisjonen bemerker at budsjettvedtaket ikke inneholder føringer for hvordan disse midlene skal disponeres.”

Finansdepartementet vil bemerke at budsjetteringen av statslånemidler, kap. 5999 blir omtalt i de årlige St.prp. nr. 1 (Gul bok) ved regjeringens fremleggelse av budsjettforslaget for Stortinget og ved fremleggelsen av forslag til ny saldering av budsjettet. Av St.prp. nr. 31 (2006–2007) Ny saldering av statsbudsjettet 2006, under pkt. 3.3. Statens finansieringsbehov fremgår: ”Bevilgningen knyttet til statslånemidler er en saldering av statsbudsjettets inntekter og utgifter inkludert lånetransaksjoner. Bevilgningen motsvarer dermed statsbudsjettets brutto finansieringsbehov.” Ved årsavslutningen blir statsregnskapet gjort opp, og det blir foretatt årsavslutningsposterings slik at kap. 5999 viser brutto finansieringsbehov slik det fremgår av regnskapet. Brutto finansieringsbehov i regnskapet vil avvike fra vedtatt budsjett i nysalderingen. Dette som følge av at endelig regnskap på den enkelte budsjettpost som regel vil avvike noe fra endelig bevilgning.

Finansdepartementet vil i denne sammenheng også vise til at årsavslutningsposteringen ble omtalt overfor Stortinget i St.prp. nr. 66 Om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer av statsbudsjettet for 2006, som en del av gjennomgangen av den beløpsmessige overføringen fra Statens pensjonsfond - Utland til statsbudsjettet på kap. 5800, slik: ”Underskudd/overskudd som oppstår etter nysalderingen, påvirker statsbudsjettets samlede brutto finansieringsbehov og dermed avslutningsposteringen i statsregnskapet

mot kapittel 5999 Statslånemidler.” I komiteinnstillingen, Innst. S. nr. 205 (2005–2006), tar finanskomiteen redegjørelsen om føringsmåten av kap. 5800 til etterretning og slutter seg til at dagens føringsmåte videreføres.

2. Risikostyring på Finansdepartementets forvaltningsområde

Riksrevisjonen bemerker at det i 2006 fortsatt ikke er etablert tilfredsstillende risikostyring i alle virksomheter.

Finansdepartementet viser til punkt 4 i Riksrevisjonens vedlegg, der det framgår at flere tiltak ble iverksatt i 2006. Departementet vil dessuten peke på at metodedokumentet for ”Risikostyring i staten” ble publisert i desember 2005 og at utviklingsarbeidet i den enkelte virksomhet nødvendigvis må ta noe tid. For øvrig vises det til tildelingsbrevene for 2007 hvor risikostyring vies særlig oppmerksomhet.

3. Risikostyring i toll- og avgiftsetaten spesielt

Riksrevisjonen bemerker at det i flere år har vært påpekt fra Riksrevisjonen at toll- og avgiftsetaten mangler en dokumenterbar, overordnet risikoanalyse, og mener at det må være på plass innen rimelig tid.

Finansdepartementet viser til punkt 4 i Riksrevisjonens vedlegg hvor det framgår at en helhetlig og overordnet risikovurdering i denne etaten var på plass våren 2006. Et slikt utviklingsarbeid må ta noe tid, jf. ovenstående, og departementet er tilfreds med etatens innsats på dette området. Finansdepartementet vil også framheve at det er igangsatt et prosjekt i etaten for å forbedre styringssystemet hvor risikostyring og internkontroll inngår. Det vises for øvrig til tildelingsbrevet for 2007 og til vedlagte kopi av departementets brev til Toll- og avgiftsdirektoratet av 12. januar 2007.

4. Oppbevaring av dokumentasjon av betalingstransaksjoner

Riksrevisjonen viser til at toll- og avgiftsetaten ikke blir forelagt den nødvendige dokumentasjon for interimførte innbetalinger til å kunne foreta en effektiv utligning mot fastsatte krav. Finansdepartementet merker seg at Riksrevisjonen konstaterer at det har vært vesentlige avvik fra oppbevaringsplikten over flere år og at det reises spørsmål ved om departementet innen rimelig tid vil medvirke til at fraviket fra oppbevaringsplikten opphører.

Finansdepartementet vil, som tidligere opplyst, vise til at det arbeides med nye løsninger som vil bedre informasjonen om hvem som betaler ved innbetaling gjennom post i butikk. Da departementet ser at problemstillingen kan være relevant i forhold til etterlevelse av bokføringslovens bestemmelser om oppbevaringsplikt for dokumentasjon ved denne typen post i butikk-løsninger, både for toll- og avgiftsetaten og andre betalingsmottakere, har departementet bedt Kredittilsynet vurdere saken ut fra tilsynshensyn og gi tilbakemelding innen 1. september d.å. Departementet vil på bakgrunn av Kredittilsynets tilbakemelding vurdere behov for videre oppfølging.

5. Fastsettelse av motorvognavgift – Autosys/Au2sys

Riksrevisjonen bemerker at det synes som om Finansdepartementet aksepterer at et system (Autosys) med manglende revisjonsspor fortsatt benyttes til å fastsette motorvognavgifter for betydelige beløp. Videre bemerker Riksrevisjonen at behovet for å vurdere økt framdrift i utviklingen av Au2sys og eventuelt ytterligere risikoreduserende tiltak for Autosys er forsterket.

Finansdepartementet viser til punkt 1 i Riksrevisjonens vedlegg. Departementet vil her vise til at ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) vil ikke svakheter i Autosys knyttet til revisjonsspor medføre en vesentlig risiko for feil i avgiftsfastsettelsen, jf også departementets brev av 13. oktober 2005 til Riksrevisjonen. Departementet vil også vise til at det allerede er gjennomført en rekke risikoreduserende tiltak, og sporbarheten vurderes som klart bedret. Det kan spesielt nevnes at fra medio desember 2006 inneholder dataoverføringsfilene fra Autosys til toll- og avgiftsetatens fastsettelsessystem (AFS) et unikt nummer for hver transaksjon. Overføringsfilene tas vare på og er søkbare. Etter TADs vurdering er det nå ikke vesentlige mangler ved sporbarheten, og direktoratet ser derfor ikke hensiktsmessigheten med ytterligere risikoreduserende tiltak. Departementet har tatt dette til etterretning.

Som Riksrevisjonen er kjent med, vil fullstendig sporbarhet/loggføring ikke bli etablert før Au2sys settes i produksjon. Med hensyn til mulighetene for økt framdrift i utviklingen av Au2sys vil Finansdepartementet vise til at nytt Au2sys er et prosjekt i regi av Vegdirektoratet. Departementet følger imidlertid arbeidet med prosjektet nøye, både gjennom kontakt med toll- og avgiftsetaten og i dialog med Samferdsels-

departementet. I brev til Samferdselsdepartementet av 19. februar 2007 påpekte Finansdepartementet blant annet at Au2sys-prosjektets leveranser (funksjonalitet), framdrift og kostnadsramme måtte avklares for å sikre tilfredsstillende styring og kontroll av prosjektet. Alle sider av prosjektet blir nå gjennomgått, jf. Samferdselsdepartementets orientering i St.prp. nr. 68 (2006–2007) kap. 3.18, hvor det også fremgår at Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til saken i St.prp. nr. 1 (2007–2008).

Finansdepartementet finner forsinkelsen uheldig, og har derfor i brev av 6. juli 2007 bedt Samferdselsdepartementet påse at arbeidet med den delen av Au2sys som påvirker avgiftsfastsettelsen (Kjøretøy), fortsatt må prioriteres.

6. Anmeldelser fra skatteetaten i Oslo

Riksrevisjonen bemerker at et lavt antall anmeldelser av skatteunndragelser i Oslo kan svekke kampen mot økonomisk kriminalitet, tilliten til skatteetaten og likebehandling av skattyterne.

Finansdepartementet viser til punkt 1 i Riksrevisjonens vedlegg. Skatteetaten, politiet og påtalemyndigheten utarbeidet i 2005 prinsipper for et formalisert samarbeid mellom etatene. I 2007 er det laget en oppfølgende instruks om operativt samarbeid. Finansdepartementet forutsetter at Skattedirektoratet følger nøye med i dette særlige samarbeidet mellom skatteetaten i Oslo og Oslo politidistrikt, blant annet med løpende vurdering av bistandsrevisorinnsatsen. Det er i 2007 bevilget midler til tre nye bistandsrevisorstillinger ved Oslo politidistrikt.

Anmeldelser må veies mot bruk av tilleggsatt med forhøyet sats som alternativt, administrativt virkemiddel. En slik sanksjon er å anse som straff ifølge Menneskerettskommisjonen. For å unngå problemet med dobbelstraff, må skatteetaten i mange saker på et tidlig tidspunkt foreta et valg med hensyn til om saken skal anmeldes eller om det isteden skal ilegges tilleggsatt med forhøyet sats.

7. Etterlevelse av anskaffelsesregelverket i skatteetaten

Riksrevisjonen bemerker at skatteetaten ikke har tilfredsstillende rutiner for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Finansdepartementet viser til punkt 2 i Riksrevisjonens vedlegg hvor det framgår at en del forbedringstiltak ikke har hatt forventet effekt og at

svikt i internkontrollen på området vil bli fulgt opp. Det er uheldig at rutiner og retningslinjer ikke etterleves som forutsatt. Finansdepartementet legger til grunn at iverksatte og planlagte tiltak vil bringe anskaffelsesvirksomheten i skatteetaten under betryggende kontroll og i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket.

8. Tilganger til skatteetatens nettverk

Riksrevisjonen bemerker at skatteetaten ikke har tilfredsstillende oppfølging og kontroll av gitte filganger til etatens datasystemer.

Finansdepartementet viser til punkt 2 i Riksrevisjonens vedlegg hvor det framgår at etaten vil iverksette ytterligere tiltak for å styrke etatens internkontroll på dette området. Etaten har nå gjennomgått status og ryddet opp i tilgangsrettigheter for alle personer som har sluttet. Tiltak for å bedre internkontrollen med konsulentbrukere, fellesbrukere, testbrukere mv. er under gjennomføring.

Generelt kan det registreres økende bruk av IKT i arbeidsprosesser. God nok kontroll av autorisasjoner og tilganger til nettverk er derfor en stigende utfordring for alle virksomheter, og spesielt for virksomheter med mange ansatte og store datasystemer som skatteetaten.

Departementet er for øvrig ikke kjent med at det har forekommet misligheter som følge av at gitte tilganger til etatens nettverk ikke er blitt slettet raskt nok i henhold til rutiner og retningslinjer.

9. Ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærståendes likningsdata

Riksrevisjonen bemerker at enkelte ansatte ved likningskontorene har vært inne på egne, kollegaers og nærståendes likningsdata, noe som vurderes som uholdbart. Finansdepartementet viser til punkt 2 i Riksrevisjonens vedlegg.

Departementet er enig i at det påviste forholdet er uholdbart, og det utgjør også et klart brudd på gjeldende retningslinjer. Departementet vil imidlertid understreke at det her dreier seg om svært enkeltstående tilfeller i en likningsforvaltning som har nesten 100 kontorer og nesten 4000 ansatte. Et fåtall lignende tilfeller tidligere, har ifølge departementets kjennskap, ikke medført at misligheter er avdekket. Skattedirektoratet har undersøkt den aktuelle saken meget grundig og har iverksatt tiltak, jf direktoratets orienterende brev med vedlegg til Riksrevisjonen av 22. juni 2007. Finansdepartementet vil for øvrig vise til at Skattedirektoratet har under utarbeidelse

nye retningslinjer for likningsbehandlingen av ansatte i skatteetaten.

10. Senter for statlig økonomistyring

Riksrevisjonen registrerer at Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har gjennomført en omfattende kursendring og videreutvikling av sine økonomitjenester. Kontrollkomiteen uttalte ved behandlingen av Riksrevisjonens revisjon for 2005 blant annet at den ser det som kritikkverdige at økonomitjenestene ved SSØ har hatt mangelfull kvalitet og ber Finansdepartementet om å følge opp dette med sikte på nødvendige kvalitetsforbedringer og bedre måloppfyllelse.

Riksrevisjonen bemerker viktigheten av departementets oppfølging blant annet gjennom etatsstyringen. Finansdepartementet vil vise til tidligere redegjørelse om at det er gjennomført en omfattende kursendring og videreutvikling av tjenestetilbudet. Finansdepartementet vil følge innføringen tett og har engasjert ekstern kvalitetssikrer i dette arbeidet. Dette har høy prioritet i departementets etatsstyring.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader til Skattedirektoratet. Det er i tillegg avgitt ett avsluttende revisjonsbrev uten merknader for Skattedirektoratets forvaltning av svalbardskatt. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i Norges Bank.

Av tidligere rapporterte forhold er bruk av parallelle rammeavtaler i toll- og avgiftsetaten avsluttet.

Riksrevisjonen har merket seg departementets redegjørelse vedrørende disponeringen av statsregnskapets overskudd på 13,4 mrd. kroner. Riksrevisjonen har ikke merknader til føringsmåten, men stiller spørsmål ved om det er behov for en nærmere presisering i budsjettproposisjonen om hvordan et eventuelt overskudd før lånetransaksjoner på statsregnskapet skal disponeres.

Riksrevisjonen viser til at garantiansvaret for Finansdepartementet er presentert ca. 511 mill. kroner for høyt i St.meld. nr. 3 (2006–2007). Riksrevisjonen har merket seg at departementet har sendt retdebrev til Stortinget.

Riksrevisjonen viser til at Oversikt over samtykker til låneopptak ikke er presentert i St.meld.

nr. 3 (2006–2007) i samsvar med bestemmelsen i nytt bevilgningsreglement. Riksrevisjonen forutsetter at en slik oversikt vil bli presentert i statsregnskapet for 2007.

Det er fortsatt ikke implementert en tilfredsstillende risikostyring i alle virksomheter. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at dette arbeidet prioriteres, og forutsetter at departementet følger opp, slik at virksomhetene får på plass en systematisk og dokumentert risikostyring innen kort tid.

Riksrevisjonen har merket seg at den overordnede risikovurderingen i Toll- og avgiftsdirektoratet først var på plass våren 2006. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet framhever at det er igangsatt et prosjekt i toll- og avgiftsetaten for å forbedre styringssystemet der risikostyring og internkontroll inngår. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at styringssystemet blir implementert innen kort tid.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at toll- og avgiftsetaten ikke blir forelagt nødvendig dokumentasjon for betalingstransaksjoner i henhold til rammeavtalen for statens konsernkontoordning. Riksrevisjonen har merket seg at det arbeides med nye løsninger som vil bedre informasjonen om hvem som betaler ved innbetaling gjennom post i butikk. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet har bedt Kredittilsynet vurdere saken ut fra tilsynshensyn, og at det på bakgrunn av Kredittilsynets tilbakemelding vil vurdere behov for videre oppfølging. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har sikret at bankens plikt til minste oppbevaringstid for dokumentasjon av betalingstransaksjoner oppfyller bestemmelsene i inngått rammeavtale og bokføringsloven.

Riksrevisjonen viser til at det ikke er tilfredsstillende revisjonsspor mellom Autosys og Toll- og avgiftsdirektoratets fastsettelsessystem, selv etter at kompenserende tiltak er iverksatt. Riksrevisjonen er også kjent med at Toll- og avgiftsdirektoratet på grunn av forsinkelser i framdriften for den nye systemet (Au2sys), har søkt om forlenget dispensasjon fra bestemmelsene i økonomireglementet til ut 2009. Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets uttalelse om at det følger arbeidet med Au2sys nøye, både i kontakten med toll- og avgiftsetaten og i dialog med Samferdselsdepartementet. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet finner forsinkelsen uheldig, og at det i brev til Samferdselsdepartementet har bedt om å prioritere arbeidet med den delen

av Au2sys som påvirker avgiftsfastsettelsen. Riksrevisjonen ser det som uheldig at utviklingen av Au2sys er forsinket, og at motorvognavgiftene fortsatt må fastsettes på grunnlag av informasjon fra Autosys og de svakheter som hefter ved dette gamle systemet. Riksrevisjonen forutsetter at departementet, som har det overordnede ansvaret for at motorvognavgiftene blir korrekt fastsatt og regnskapsført, følger opp at Au2sys blir ferdigstilt snarest mulig.

Riksrevisjonen anser det uheldig at skatteunndragelser i Oslo i mange tilfeller ikke blir anmeldt på grunn av politiets/påtalemyndighetenes manglende kapasitet og prioritering. Forholdet medvirker til at store beløpsmessige unndragelser ikke blir anmeldt. Riksrevisjonen legger til grunn at det foretas vurderinger mellom bruk av anmeldelse eller tilleggsikk over hele landet og ikke bare i Oslo. Riksrevisjonen har merket seg at det er lagt opp til et formalisert samarbeid mellom de berørte virksomheter, og forutsetter at departementet følger opp at de bebudede tiltak får virkning i praksis og bidrar til å styrke kampen mot økonomisk kriminalitet. Riksrevisjonen understreker departementets overordnede ansvar for å sikre lik behandling av saker uavhengig av geografisk tilhørighet.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Finansdepartementet ikke har fulgt opp og sikret at skatteetaten har tilfredsstillende rutiner for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet legger til grunn at iverksatte og planlagte tiltak vil bringe anskaffelsesvirksomheten i skatteetaten under betryggende kontroll og i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet blir fulgt opp av departementet.

Det er også kritikkverdig at skatteetaten ikke har hatt en tilfredsstillende oppfølging og kontroll av gitte tilganger til nettverket, og Riksrevisjonen merker seg departementets opplysning om at det er satt i verk tiltak for å sikre en tilfredsstillende intern kontroll. Svakheter på dette området vil øke risikoen for misbruk av skatteetatens data-systemer, og kan svekke tilliten til etaten. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet følger opp at de iverksatte og planlagte tiltakene får virkning i praksis.

Riksrevisjonen har ved en begrenset kontroll påvist at enkelte tilsatte ved likningskontorene som følge av mangelfull intern kontroll har vært

inne på egne, kollegers og nærståendes likningsdata. Det er også påvist ett tilfelle der det er foretatt urettmessig endring av likning. Riksrevisjonen har rapportert tilsvarende forhold også for to tidligere år. Kontrollkomiteen har ved behandlingen blant annet uttalt at det er uholdbart at tilsatte kan påvirke egen eller nærståendes likning, og har forutsatt at departementet følger opp at nye rutiner blir etablert og etterlevd. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdigg at departementet ikke har fulgt opp tilstrekkelig at nye rutiner blir etablert og etterlevd som forutsatt, og ser det som viktig at det unngås at tilliten til skatteetaten svekkes på grunn av slike forhold. Riksrevisjonen registrerer at direktoratet har foretatt innskjerping av rutinene på området overfor alle likningskontorene, og at det arbeides med nye retningslinjer for likningsbehandling av tilsatte i skatteetaten. Riksrevisjonen forutsetter at departementet sikrer at nevnte tiltak og den interne kontrollen på området i praksis forhindrer ytterligere gjentakelser av slike forhold.

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har foretatt en kursendring og videreutvikling av økonomitjenestene, og at oppfølging og kvalitetssikring av dette arbeidet er høyt prioritert i departementets etatsstyring. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt flere tiltak for å sikre at SSØs mål om å levere økonomitjenester av høy kvalitet oppnås. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at tiltakene får virkning i praksis.

Riksrevisjonens kontroll har vist at Statistisk sentralbyrå har iverksatt tiltak for å bringe svakheter knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi og regnskaps- og årsavslutning i orden, men at arbeidet med flere av tiltakene først vil bli avsluttet i 2007. Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet i tilstrekkelig grad følger opp de tiltakene som er skissert.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Thor Kr. Svendsen

Fiskeri- og kystdepartementet

1 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Fiskeri- og kystdepartementet består av ett programområde: Fiskeri-, havbruks- og kystforvaltning.

Fiskeri- og kystdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på ca. 3,1 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 2,1 mrd. kroner
- bygg, anlegg mv. 456 mill. kroner
- overføringer til andre 624 mill. kroner

Fiskeri- og kystdepartementets budsjetterte inntekter for 2006 var 1 mrd. kroner.

Fiskeri- og kystdepartementet har ansvar for fem virksomheter.

Det er sendt avsluttende revisjonsbrev med merknader til Kystverket, og det er avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i fire heleide selskaper. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Rapportering

Riksrevisjonen har kontrollert underliggende virksomheters rapportering av måloppnåelse og oppnådde resultater. Et av Kystverkets hovedmål er at det til enhver tid skal være et akseptabelt beredskapsnivå sett i forhold til akutt forurensning. Det foreligger anbefalinger som tydelig påviser et investeringsbehov. Riksrevisjonen kan ikke se at Kystverket har rapportert om avvik mellom målsetting og oppnådde resultater.

Departementet har opplyst at rapportering om avvik mellom målsetting og oppnådde resultater er en del av dialogen mellom etat og departement, og at det avholdes møter og utveksles brev om ulike forhold knyttet til oljevernberedskapen. Når det gjelder omtalen i Kystverkets årsrapport, ser departementet at denne kan utvikles ytterligere, slik at rapporten gir et mer fullstendig og dekkende bilde av status.

Kontrollen viste også at årsrapporten til Havforskningsinstituttet ikke var i samsvar med kravene til rapportering i tildelingsbrevet. Rapporten var satt opp på en måte som gjør det vanskelig å vurdere om måloppnåelse og resultater er i henhold til kravene i tildelingsbrevet og Stortingets budsjettvedtak.

Departementet er enig i at instituttets årsrapport ikke fullt ut samsvarer med de føringene som er gitt i tildelingsbrevet, og at den kan utvikles videre for å få en bedre kobling mellom tildelingsbrev og årsrapport. Dette er noe instituttet arbeider med, og departementet vil følge opp forholdet gjennom tilbakemeldinger til instituttet.

Styring av underliggende virksomheter

Revisjonen viste at departementet mangler en systematisk og dokumentert vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag for styring og oppfølging av underliggende virksomheter. I tillegg har verken departementet eller underliggende etater gjennomført og dokumentert en helhetlig vurdering av risiko og vesentlighet for sin virksomhet. For Fiskeridirektoratet og Kystverket er dette gjennomført på enkelte områder.

Departementet har opplyst at de i praksis alltid har benyttet former for risikovurderinger i sin virksomhetsstyring, men at det er en utfordring å få til en ytterligere bevisstgjøring og en mer strukturert og dokumenterbar form for risikostyring. I departementet pågår det nå et internt arbeid med risikostyring, slik at dette i størst mulig grad vil bli en integrert del av mål- og resultatstyringssystemet.

Revisjonen av underliggende etater viste at resultatindikatorer fortsatt ikke er på plass for

Havforskningsinstituttet og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES).

Departementet opplyser at det har vist seg å være vanskelig å finne gode indikatorer innenfor en del områder, men at det har en klar ambisjon om å kunne etablere et godt indikatorsystem som i større grad kan gi en god og presis styringsinformasjon.

1.4 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Riksrevisjonen har tidligere¹ påpekt at departementet ikke har utarbeidet retningslinjer² for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten i selskaper skal utøves. Departementet har uttalt at utformingen av retningslinjer er forventet ferdigstilt i august 2006. Riksrevisjonen har per 8. juni 2007 ikke mottatt retningslinjer for Protevs AS og NOFIMA AS, og departementet har ikke besvart Riksrevisjonens påpekning av at det ikke er utarbeidet slike retningslinjer.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Kystverket

Revisjonen viste at det i 2006 var foretatt et betydelig antall innkjøp hvor regelverket for offentlige anskaffelser ikke er fulgt. Revisjonen har vist at det for flere anskaffelser ikke er gjennomført anbudsforespørsler ved valg av leverandører, og at det heller ikke forligger skriftlige avtaler med flere valgte leverandører. Fiskeri- og kystdepartementet finner det uheldig at underliggende virksomheter ikke i tilstrekkelig grad har fulgt regelverket om offentlige anskaffelser, og vil følge dette opp i den videre styringsdialogen med Kystverket. Departementet opplyser videre at det er i ferd med å utarbeide en egen innkjøpsstrategi hvor også oppfølgingsansvaret overfor etatene vil være en del av de løpende oppfølgingspunktene.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1) Jf. Dokument nr. 1 (2005–2006).

2) § 10 i reglement for økonomistyring i staten.

4 Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen hadde merknader til regnskapet for Fiskeridirektoratet for 2005. Grunnlaget for merknadene var brudd på anskaffelsesregelverket i forbindelse med anskaffelse av nytt ventilasjonsanlegg til ca. 55,6 mill. kroner. I den forbindelse uttalte departementet at det ville foreta en gjennomgang av rutinene og innskjerpe at regelverket følges.

Revisjonen har også i 2006 påvist brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen kan ikke se at Fiskeri- og kystdepartementet har fulgt opp med konkrete tiltak i 2006. Departementet har redegjort for flere tiltak som skal iverksettes våren 2007. Tiltakene omfatter både Fiskeridirektoratet og de andre underliggende etatene.

Saken følges opp.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen bemerker at det er svakheter ved rapporteringen av måloppnåelse og resultater for Kystverket og Havforskningsinstituttet.

Riksrevisjonen vil peke på at det er svakheter ved departementets styring av underliggende virksomheter når departementet ikke har en dokumenterbar vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag i styringen. Det bemerkes også at verken departementet som virksomhet eller de underliggende etatene har gjennomført og dokumentert en helhetlig vurdering av risiko og vesentlighet for egen virksomhet.

Det bemerkes videre at resultatindikatorer ikke er på plass for Havforskningsinstituttet og NIFES.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er foretatt anskaffelser både i Fiskeridirektoratet og Kystverket i strid med regelverket for offentlige anskaffelser.

6 Fiskeri- og kystdepartementets svar

Saken har vært forelagt Fiskeri- og kystdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2007 svart:

”Det vises til brev av 21. juni 2007 vedlagt resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2006.

Vi viser også til vårt brev av 4. mai 2007 hvor departementet ga merknader til de kommentarene som Riksrevisjonen stilte i brev av 13. april 2007. Vi viser endelig til brev av 4. mai 2007 og 11. mai 2007 med departementets kommentarer til de særlige spørsmålene som Riksrevisjonen hadde stilt til hhv. Kystverket og Fiskeridirektoratet.

Fiskeri- og kystdepartementet er tilfreds med at Riksrevisjonen ikke har hatt merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene. Departementet er videre tilfreds med at Riksrevisjonen har sendt avsluttende revisjonsbrev uten merknader for tre underliggende virksomheter og departementet. Vi har også merket oss alle de forholdene som Riksrevisjonen har tatt opp gjennom revisjonsarbeidet.

Når det gjelder Riksrevisjonens påpekninger knyttet til Kystverkets rapportering på oljevern-området og strukturen i Havforskningsinstituttets årsrapport viser vi til våre merknader i vårt brev av 4. mai 2007. Vi har ingen ytterligere kommentarer, og vil følge opp Riksrevisjonens merknader i styringsdialogen med Kystverket og Havforskningsinstituttet.

Vi konstaterer at Riksrevisjonen i revisjonen av 2006-regnskapet har konkludert med at det for flere anskaffelser i Kystverket ikke er gjennomført anbudsforespørsler ved valg av leverandører, og at det heller ikke foreligger skriftlige avtaler med flere valgte leverandører. På samme måte konstaterer vi at det også i 2006 er påvist brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i Fiskeridirektoratet.

Som departementet har redegjort for i vårt brev av 4. mai 2007 finner vi det uheldig at det avdekkes manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i våre underliggende etater. Departementet har både i den ordinære styringsdialogen og i departementsrådets medarbeidersamtaler med etatslederne tatt opp alvorligheten ved brudd på regelverket og presisert at reglene for offentlige anskaffelser skal følges. I 2006 var det også en tett dialog med Fiskeridirektoratet knyttet til bruddet på regelverket som ble avdekket i forbindelse med revisjonen av 2005-regnskapet.

Våren 2007 er det gjennomført egne møter med etatene hvor oppfølging av regelverket er satt på dagsorden. Innkjøp og etterlevelse av regelverket var også eget tema på etatsmøtene med våre underliggende etater våren 2007, hvor politisk ledelse deltok. I forbindelse med det pågående arbeidet med departementets og etatenes innkjøpsstrategi er også etterlevelse av regelverket en grunnleggende premisse. Det legges fortsatt opp til et særlig fokus på etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i tiden framover, og behovet for eventuelle ytterligere tiltak vil bli vurdert løpende.

Riksrevisjonen viser videre til at manglende dokumenterbarhet knyttet til vurderinger av risiko og vesentlighet er en svakhet i departementets styring av underliggende virksomheter. I vårt brev av 4. mai 2007 viste vi til at departementet og underliggende virksomheter i praksis alltid har benyttet former for risikovurderinger i virksomhetsstyringen og etatsstyringen, og vi redegjorde nærmere for de ulike prosessene hvor risikovurderinger enten eksplisitt eller implisitt inngår. Vi erkjente samtidig at det likevel er en utfordring å få til en ytterligere økt bevisstgjøring og en mer strukturert og dokumenterbar form for risikostyring. FGD har derfor i tildelegningsbrevet for 2007 bedt våre underliggende virksomheter om å systematisere og videreutvikle risikostyring i virksomhetene, blant annet basert på et eget metodokument utarbeidet av Senter for Statlig økonomistyring (SSØ). Dette inngår som en del av en større prosess for å systematisere vurderinger av risiko og vesentlighet både internt i departementet og virksomhetene og som grunnlag for departementets styring av underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen bemerker til slutt at resultatindikatorer ikke er på plass for Havforskningsinstituttet og NIFES. Vi viser igjen til vårt brev av 4. mai 2007 hvor det ble vist til at departementet over lengre tid har arbeidet med utvikling av indikatorer, men det har vist seg å være en stor utfordring på en del områder å finne tilstrekkelig gode indikatorer. Etatene er i tildelegningsbrevet for 2007 bedt om å fortsette arbeidet med utarbeidelse av indikatorer. Siden etatenes mål skal stå i direkte sammenheng med og bidra til oppnåelse av Fiskeri- og kystdepartementets hovedmål, så vil den nylig reviderte strategiplanen som departementet har utarbeidet være en viktig premisse for det videre arbeidet. Samlet sett er det vår oppfatning av departementet har god oversikt over måloppnåelsen i de underliggende

etatene, men det er en klar ambisjon om å kunne videreutvikle et godt indikatorsystem som i enda større grad kan gi god og presis styringsinformasjon.

Når det gjelder forskningsinstituttene Havforskningsinstituttet og NIFES spesielt, så viser vi til at det er etablert et sett av nasjonale forskningsindikatorer som inngår i den nasjonale FoU-statistikken. Disse omhandler bl.a. kvalitetsindikatorer (publisering, sitering mv.), kompetanse (doktorgrader mv), omsetning og nøkkeltall knyttet til dette (fordeling på statlig, eksterne, internasjonale mv). Disse indikatorene oppdateres vanligvis hvert andre år og utgjør en del av grunnlaget for FKDs vurdering av våre forskningsinstitutter, og de viktigste resultatene har blitt redegjort for i St.prp. nr. 1. Instituttene underlegges også ekstern kvalitetsvurdering blant annet gjennom behandling av forsknings-søknader. Forskningsrådet har også en viktig rolle i fht. strategisk forskningsstyring gjennom både egne større evalueringer, årlige kontaktmøter med instituttene og gjennom tildeling og oppfølging av Strategiske instituttprogrammer (SIP).

Fiskeri- og kystdepartementet har ingen ytterligere merknader til resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2006.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Kystverket. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene.

Det statlige økonomiregelverket stiller krav om at virksomhetene skal ha et tilfredsstillende system for internkontroll basert på ledelsens vurdering av vesentlighet og risiko. Dette er et viktig element i ledelsens styringsansvar for blant annet å sikre at måloppnåelse og resultater er i samsvar med forutsetningene for budsjettvedtaket, en effektiv ressursbruk og med tanke på virksomhetens ansvar for å forebygge og avdekke misligheter.

Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeri- og kystdepartementet erkjenner at det er en utfordring å få til ytterligere bevisstgjøring og en mer strukturert og dokumenterbar form for risikostyring. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet i tildelingsbrevene for 2007 har bedt de underliggende virksomhetene om å sys-

tematisere og videreutvikle risikostyringen i virksomhetene. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har en klar ambisjon om å videreutvikle et godt indikatorsystem som i enda større grad kan gi god og presis styringsinformasjon fra departementets virksomheter.

Riksrevisjonen er kritisk til at det i 2006 er foretatt anskaffelser både i Fiskeridirektoratet og Kystverket i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at departementet finner dette uheldig, og forutsetter at departementet følger det opp både i den ordinære styringsdialogen med virksomhetene og i medarbeidersamtaler med virksomhetslederne.

Departementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Departementet har i sitt brev av 15. august 2007, som er gjengitt i punkt 6 ovenfor, ikke svart på de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp i punkt 1.4 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Departementet har imidlertid i et annet brev av samme dato svart på Riksrevisjonens omtale av manglende retningslinjer for eierskapsutøvelsen i Protevs AS og NOFIMA AS. Her begrunner departementet de manglende retningslinjene for NOFIMA AS med at det om kort tid vil foreligge egne retningslinjer for utøvelsen av eierskapet i det endelige forskningskonsernet NOFIMA AS. Departementet har derfor ikke funnet det hensiktsmessig nå å utarbeide mer formelle egne retningslinjer for utøvelsen av eierskapet i interimsselskapet utover de prinsipper som lå til grunn ved etablering av interimsselskapet og det mandatet som styret har fått fra generalforsamlingen som oppfølging av dette. Manglende retningslinjer for Protevs AS begrunnes med at det har vist seg vanskelig å få opp aktiviteten i selskapet på et nivå som gir grunnlag for en fortsatt videreføring, og at selskapet dermed vil avvikles og dets oppgaver i hovedsak videreføres i NOFIMA AS.

Riksrevisjonen har for 2006 og tidligere år påpekt at departementet ikke har utarbeidet skriftlige retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten i selskaper skal utøves, slik det stilles krav om i reglement for økonomistyring i staten.³ Riksrevisjonen har merket seg departementets svar i brev av 15. august 2007, men vil fastholde viktigheten av at det utarbeides skriftlige retningslinjer for styrings- og kontrollmyndigheten i selskapene, og mener at dette må gjøres i en tidlig fase av selskapenes drift.

3) § 10 i reglement for økonomistyring i staten

Riksrevisjonen vil følge opp saken.

Det vises for øvrig til Dokument nr. 3:2 (2007–2008) om parallell revisjon av forvaltningen av de levende marine ressursene i

Barentshavet og Norskehavet gjennomført av den norske riksrevisjonen og den russiske føderasjons riksrevisjon, som blir oversendt Stortinget som egen sak.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Hans Conrad Hansen

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

1 Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Fornyings- og administrasjonsdepartementets rapporteringsområde omfatter to programområder:

- Konstitusjonelle institusjoner
- Fellesadministrasjon

FADs samlede utgiftsbevilgninger for 2006 var på 15,2 mrd. kroner, med følgende fordeling:

- driftsutgifter 10,5 mrd. kroner
- større utstyrsanskaffelser, nybygg, anlegg mv. 2,6 mrd. kroner
- overføringer til andre 842 mill. kroner
- utlån 1,2 mrd. kroner

FADs budsjetterte inntekter utgjorde 1,5 mrd. kroner.

Statens Pensjonskasse og Statsbygg er forvaltningsbedrifter med nettobudsjettering på post 24. Dersom bruttotallene ble tatt hensyn til, ville det gi utgifter på ca. 18 mrd. kroner og inntekter på ca. 4,3 mrd. kroner.

Riksrevisjonens regnskapsrevisjon omfatter revisjon av departementet, virksomhetene og en rekke tilskuddsordninger. Det er avgitt 22 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to avsluttende brev med merknader. Statens Pensjonskasse og Statsbygg har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, jf. punkt 2.

Kontrollen har også omfattet statsrådets forvaltning av statens interesser i ett aksjeselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Styring av fylkesmannsembetene

Revisjonen har også for 2006 vist svakheter i etatsstyringen av fylkesmannsembetene. Ifølge økonomireglementet har departementet ansvaret for å sikre at virksomheten har tilfredsstillende internkontroll, slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp. Riksrevisjonen har kontrollert enkelte av embetenes sikkerhets- og beredskapsarbeid på utvalgte områder under Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Revisjonen viser at den interne styringen ikke er innrettet fullt ut i samsvar med økonomireglementets krav. Flere av embetene har ikke utformet målbeskrivelser for dette arbeidet og har ikke konkretisert hvordan virksomheten skal realisere de kravene som er stilt. Manglende systematiske rapporteringer gjør også at grunnlaget for å måle resultatene av fylkesmennenes arbeid blir svakt. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har forelagt merknadene fra revisjonen for HOD. HOD uttaler blant annet at etter departementets vurdering har fylkesmannsembetene utført oppgavene og rapportert innenfor de rammene som er gitt fra sentrale departementsmyndigheter. Riksrevisjonen viser for øvrig til omtale under HOD.

Anskaffelser

Revisjonen for 2006 har vist at det fortsatt er svakheter ved etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i departementet og flere av fylkesmannsembetene. Dette omfatter forhold vedrørende dokumentasjon, sporbarhet og uhjemlede direkte anskaffelser. Departementet opplyser at det har iverksatt interne tiltak i departementet, at det vil øke kompetansen på anskaffelsesområdet, og at det er medlem av en flerdepartemental arbeidsgruppe for å utarbeide en hensiktsmessig innkjøpsstrategi. Svakheter ved etterlevelsen av anskaffelsesregelverket har blitt rapportert flere ganger til Stortinget, senest for regnskapsåret 2005. Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpeker at det er kritikkverdig at arbeidet for å sikre gode rutiner ved anskaffelser ikke er kommet lenger, og har merket seg at Riksrevisjonen følger saken. Det bes videre om at saken omtales i Dokument nr. 1 (2007–2008).¹

1) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

Anskaffelser i utlandet

Revisjonen viste at flere anskaffelser vedrørende Statsbyggs utenlandseiendommer, innenfor og utenfor EØS-området, er gjennomført som direkteanskaffelser. Dette er blant annet begrunnet med vanskelige forhold i de aktuelle landene og tvil om anskaffelsesregelverkets geografiske virkeområde. Departementet har opplyst at det mangler avklaring av hvorvidt anskaffelsesregelverket gjelder for anskaffelser ved utenlandseiendommene til Statsbygg, og har bedt Utenriksdepartementet om bistand til å utrede dette nærmere.

Ikt-sikkerhet

Revisjonen viste at katastrofe- og beredskapsplaner ikke er utarbeidet for Statsbygg og Norge.no i 2006. Forholdet ble tatt opp i rapporteringen for 2005, og departementet viste da til at planene skulle ferdigstilles i løpet av 2006. Kontrollen viste også at Konkurransetilsynet ikke har slik plan, og at det ved en virksomhet var svakheter ved tilgangskontrollene for et system. Departementet uttaler at det for 2007 stilles krav i tildelingsbrevet om en dokumentert gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse, og at det skal foreligge et tilfredsstillende planverk. Departementet vil følge opp arbeidet løpende i etatsstyringsdialogen.

1.4 Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m. Det er ikke tatt opp spesielle forhold under departementets forvaltning.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Statsbygg

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev merknad på grunn av brudd på bestemmelsene om økonomistyring i staten. Merknaden er knyttet til vesentlige mangler ved sporbarhet i Statsbyggs regnskap for fakturaer som utbetales av utenriksstasjonene ved Utenriksdepartementet på vegne av Statsbygg. Dette medfører at det ikke kan foretas nødvendig etterkontroll, og at det gis mangelfull oversikt over framtidige forpliktelser. Statsbygg har opplyst at det er iverksatt arbeid for å lage nye rutiner for området. Departementet bekrefter at de nye rutinene skal være etablert innen tredje kvartal 2007, og at arbeidet følges opp i etatsstyringsdialogen med Statsbygg.

2.2 Statens Pensjonskasse

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev merknad til internkontrollen i Statens Pensjons-

kasse. Merknaden er knyttet til mangelfulle avstemminger av premieinntekten. Statens Pensjonskasse har ikke gjennomført tilfredsstillende avstemminger mellom fagsystem og regnskapssystem for premieinntekter. Departementet opplyser at avviket i hovedsak skyldes ustabilitet og mangler ved opptrekksfilen for avstemming, og at virksomheten i 2007 har iverksatt tiltak for å forbedre rutinene.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Departementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket

Riksrevisjonen har i rapporten for regnskapsåret 2005 tatt opp svakheter knyttet til departementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket.² Revisjonen viste at disse svakhetene fortsatt er til stede i 2006, jf. punkt 1.3.

Saken følges opp.

4.2 Dokumentasjon av risiko og vesentlighet

I rapporten for regnskapsåret 2005 ble manglende utarbeidelse av langsiktige planer og manglende systematisk og dokumentert vurdering av risiko for styring av underliggende virksomheter tatt opp.³ Departementet opplyser at det ser viktigheten av at vurdering av risiko og vesentlighet legges til grunn for styring, prioritering og kontroll av departementets ansvarsportefølje. Departementet har som mål å få på plass et hensiktsmessig rammeverk for dokumentasjon av risiko- og vesentlighetsvurderinger i løpet av 2008. I tildelingsbrevene for 2007 er det lagt inn krav om at virksomhetene skal gjennomføre egne risikovurderinger. Videre opplyser departementet at arbeidet med å etablere et rammeverk for risikostyring vil fastlegge graden av langsiktighet i forbindelse med intern styring og etatsstyringen.

Saken følges opp.

2) Dokument nr. 1 (2006–2007).

3) Dokument nr. 1 (2006–2007).

4.3 Katastrofe- og beredskapsplaner

I rapporten for regnskapsåret 2005 ble manglende overordnede katastrofe- og beredskapsplaner for Departementenes servicesenter, Statsbygg, Statens Pensjonskasse og Norge.no tatt opp.⁴ Departementet svarte at for Statsbygg og Norge.no skulle disse planene være ferdige i løpet av 2006, for Statens Pensjonskasse i 2007, og for Departementenes servicesenter ville planene være på plass i 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte viktigheten av at arbeidet ble prioritert.⁵ Revisjonen for 2006 viste at både Statsbygg og Norge.no fortsatt mangler katastrofe- og beredskapsplaner, jf. punkt 1.3.

Saken følges opp.

4.4 Interimskonti ved fylkesmannsembetene

I Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for regnskapsårene 2004⁶ og 2005⁷ ble det tatt opp at fylkesmannsembetene hadde store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Riksrevisjonens kontroll for 2006 viser at det er iverksatt flere tiltak, men at flere embeter fortsatt overfører prosjektmidler fra sektordepartementene til nytt regnskapsår uten at nødvendig hjemmel foreligger. Departementet uttaler at dette er i strid med retningslinjene, og ser det som nødvendig at forholdet blir fulgt opp overfor embetene og andre berørte virksomheter.

Saken følges opp.

4.5 Styring av fylkesmannsembetene

I rapporteringen til Stortinget for regnskapsåret 2005 tok Riksrevisjonen opp vesentlige svakheter ved departementets etatsstyring av fylkesmannsembetene.⁸ Det var mangler ved oppfølgingen av embetenes implementering av styringssignaler for å sikre måloppnåelse i arbeidet med å forebygge og fjerne samfunnsskapt hindringer for å øke tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne. Riksrevisjonen var videre kritisk til at departementet ikke ivaretok etatsstyringsansvaret i form av faglige og budsjettmessige styringssignaler for teknisk planleggingstjeneste ved fylkesmannsembetene. Departementet har uttalt at planen for økt tilgjengelighet er tema på fylkesmannsmøtet i juni 2007.⁹

4) Dokument nr. 1 (2006–2007).

5) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

6) Dokument nr. 1 (2005–2006).

7) Dokument nr. 1 (2006–2007).

8) Dokument nr. 1 (2006–2007).

Her vil det bli redegjort for hovedpunktene i planen, og embetene vil få råd og veiledning for innføring av disse styringssignalene. Departementet uttalte videre at styringssignaler for teknisk planleggingstjeneste er innarbeidet i embetsoppdraget for 2007, og at den framtidige organiseringen av teknisk planleggingstjeneste skal gjennomgås.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ved behandlingen av saken uttalt at Riksrevisjonens gjennomgang viser at departementets styring av underliggende etater, herunder fylkesmannsembetene, fortsatt har et stort forbedringspotensial.¹⁰

Riksrevisjonen har merket seg tiltakene departementet har iverksatt på de nevnte områdene, men revisjonen for 2006 viser at det fremdeles er mangler ved etatsstyringen av fylkesmannsembetene, jf. punkt 1.3.

Saken følges opp.

4.6 Svakheter ved den interne kontrollen i Departementenes servicesenter

I revisjonen for 2005 tok Riksrevisjonen opp svakheter knyttet til internkontrollen i Departementenes servicesenter, spesielt knyttet til avstemminger.¹¹ Revisjonen av 2006-regnskapet viste at det fortsatt var svakheter knyttet til den interne kontrollen, som har medvirket til feil i regnskapet og brudd på regelverk, spesielt merverdiavgift, kontrollspor og omposteringer. Departementenes servicesenter gjennomførte ikke stikkprøvekontroller for å sikre at etablerte systemer og rutiner fungerer som forutsatt. Departementet uttalte at det ser det som svært uheldig at internkontrollen fortsatt har vesentlige svakheter, og skal i løpet av 2007 gjennomføre en ekstern gjennomgang av deler av internkontrollen i Departementenes servicesenter. Departementet tar også internkontrollen med som en del av styringsdialogen.

Saken følges opp.

4.7 Fylkesmannen i Oslo og Akershus

For regnskapsåret 2005 hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til gjennomføringen av budsjettet ved Fylkesmannen i Oslo og Akers-

9) Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder (2005–2009).

10) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

11) Dokument nr. 1 (2006–2007).

hus. Merknadene var knyttet til embetets forvaltning av tilskudd til frittstående skoler i utlandet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ved behandlingen av saken påpekt alvorlige brudd på gjeldende retningslinjer.¹² Komiteen fant det krittikkverdige at departementet ikke hadde sikret seg nødvendig informasjon om forholdet før Stortingets behandling, men nøyde seg med å henvise til en henvendelse til Kunnskapsdepartementet.

Departementet har i 2007 rapportert om flere tiltak som er iverksatt for å sikre korrekt tilskuddsforvaltning ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Departementet viser til brev fra Kunnskapsdepartementet der det blir opplyst at det foreligger oppdatert oversikt over alle frittstående skoler med godkjenning, at manglende rapporteringer vil bli fulgt opp, og at tilsynsvirksomheten med utenlandske skoler er tilstrekkelig. Innberetningsplikten er avklart med skattemyndighetene som uttaler at tilskudd til kompletterende undervisning ikke er lønnsoppgavepliktig.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved rapporteringen til Stortinget for 2005 bemerket viktigheten av å få på plass et system for systematisk vurdering av risiko og vesentlighet og langsiktige planer i departementet. Fra 2004 har det vært krav til risikovurderinger og slike planer. Senter for statlig økonomistyring har i desember 2005 utgitt en veileder for risikostyring i staten. Departementet opplyser at slike systemer fortsatt mangler for regnskapsåret 2006. Riksrevisjonen bemerker at departementet tar sikte på å få på plass et hensiktsmessig rammeverk først i 2008.

Riksrevisjonen bemerker at revisjonen for 2006 fortsatt viser svakheter ved departementets opplegg for styring av fylkesmannsembetene. Revisjonen av enkelte sikkerhets- og beredskapsoppgaver innenfor Helse- og omsorgsdepartementets fagområde viser at det ikke er etablert tilfredsstillende internkontroll for å sikre at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, og at rapportering av oppnådde resultater skjer i samsvar med dette. Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad til regnskapet

for 2005 om at departementet har et stort forbedringspotensial i forhold til styringen av underliggende etater.¹³ Riksrevisjonen bemerker at departementet har det overordnede ansvaret for å se til at fylkesmannsembetene har etablert en tilfredsstillende internkontroll, og at det kan synes som departementet ikke har prioritert oppfølgingen av forholdet tilstrekkelig.

Flere av fylkesmannsembetene hadde fortsatt store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Riksrevisjonen har tatt opp forholdet gjentatte ganger, uten at tilstrekkelige forbedringer har skjedd. Riksrevisjonen bemerker viktigheten av at departementet påser at regnskapsføringen skjer i samsvar med bevilgningsreglementets krav.

Riksrevisjonen ser det som alvorlig at det fortsatt er svakheter ved etterlevelsen av regelverket for offentlige anskaffelser i departementet og enkelte underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departementet ikke har avklart problemstillingen om anskaffelser i utlandet omfattes av anskaffelsesregelverket, til tross for at anskaffelser i utlandet har vært gjennomført over lang tid, og det forhold at departementet har det faglige ansvar for dette regelverket.

Revisjonen av Statsbygg viste at det var mangelfull sporbarhet i Statsbyggs regnskap for fakturaer som utbetales av utenriksstasjonene ved Utenriksdepartementet på vegne av Statsbygg. Dette medfører at det ikke kan foretas nødvendig etterkontroll, og at det gis mangelfull oversikt over framtidige forpliktelser. Statsbygg opplyser at det er iverksatt et arbeid for å lage nye rutiner for området. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet vurderer om sporbarheten tilfredsstillende gjeldende regelverk.

Revisjonen viste vesentlige svakheter ved Statens Pensjonskasse knyttet til mangelfulle avstemminger av premieinntekten mellom fagsystem og regnskapssystem. Departementet har opplyst at virksomheten har iverksatt tiltak for å forbedre rutinene. Riksrevisjonen ser det som alvorlig at det ikke har vært mulig å gjennomføre denne avstemmingen på en enkel og pålitelig måte. Riksrevisjonen bemerker at departementet har et overordnet ansvar for at iverksatte tiltak gir en tilfredsstillende internkontroll på området.

12) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

13) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

Riksrevisjonen bemerker at det fortsatt ikke er utarbeidet katastrofe- og beredskapsplaner for enkelte underliggende virksomheter til tross for at to av disse ifølge departementet skulle vært ferdigstilt i løpet av 2006. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp arbeidet med ikt-sikkerheten i underliggende virksomheter.

6 Fornyings- og administrasjonsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og statsråden har i brev av 16. og 23. august 2007 svart:

”Departementet viser til Riksrevisjonens brev av 21. juni 2007 med merknader til resultatet av den årlige revisjon og kontroll for 2006. Nedenfor følger Fornyings- og administrasjonsdepartementets (FAD) kommentarer til de forhold som er tatt opp i pkt 5. Riksrevisjonens bemerkninger.

Riksrevisjonen bemerker at departementet tar sikte på å få på plass et hensiktsmessig rammeverk for systematisk vurdering av risiko- og vesentlighet på et overordnet nivå først i 2008
Som nevnt i departementet sitt brev av 23. mars 2007 ser departementet viktigheten av at vurderinger av risiko og vesentlighet legges til grunn på et overordnet nivå for å ivareta en tilfredsstillende styring, prioritering og kontroll av departementets ansvarsportefølje. Som en konsekvens av dette foretas det risikovurderinger som legges til grunn for departementets nåværende strategiske styrings- og prioriteringsregime både på kort og lang sikt for enkeltområder/-virksomheter. Departementet har startet arbeidet med å systematisere og forbedre dokumentasjonen iht nåværende risikovurderinger med målsetting om å få et overordnet rammeverk på plass snarest i 2008.

Riksrevisjonen bemerker at det er fortsatt er svakheter ved departementets opplegg for styring av fylkesmannsembetene samt at departementet har det overordnede ansvaret for å se til at fylkesmannsembetene har etablert tilfredsstillende internkontroll

Når det gjelder FADs etatsstyringsansvar for fylkesmennene, ser departementet at det igjen er nødvendig å påpeke noen forhold ved styringsmodellen for fylkesmannsembetene og kort omtale forholdet mellom styringsdokumentene. Det parlamentariske ansvaret for fylkesmennenes

virksomhet og de avgjørelser som treffes, tilligger den statsråd som er overordnet oppgaveansvarlig for det aktuelle fagområdet. Det enkelte departement har direkte faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen innen sitt saksområde. Prioriteringer innen hvert av departementenes fagområde må dermed foretas av det enkelte departement. Tilsvarende må det enkelte departement vurdere om embetene i rimelig grad har prioritert og utført oppgavene/tiltakene tilfredsstillende innenfor sitt fagområde. Det er også nødvendig å påpeke at fagdepartementet har ansvar for å sørge for at nye/endrede oppgaver kan løses ved avbalansering mot opphør/ nedprioritering av eksisterende oppgaver, eventuelt at embetene tilføres nye midler.

Videre ser departementet igjen behov for å påpeke at prioriteringer innen et fagområde ikke skal fremkomme av embetsoppdraget. Embetsoppdraget er en katalog over alle oppgaver som er lagt til fylkesmannsembetene, systematisert etter resultatområder. Embetsoppdraget gir oversikt både over oppgaver som er finansiert over kap. 1510 og oppgaver som er finansiert av fagdepartementene. I embetsoppdraget gis en systematisk oversikt over oppgaven, finansiering (fra 2007), bakgrunnsinformasjon med aktive lenker (regelverk, arbeidsbeskrivelser mv), resultatkrav og rapportering. Embetsoppdraget angir ikke prioriteringssignaler fra ett år til et annet. Prioriteringssignaler gis gjennom fagdepartementenes St.prp. nr. 1 det enkelte år og i det årlige tildelingsbrevet fra FAD.

Det følger av styringsmodellen at FAD verken skal eller kan vurdere/etterse om oppgaver skissert i embetsoppdraget er tilstrekkelig innarbeidet i virksomhetsplanene, herunder om oppdragsteksten i det opprinnelige oppdraget er ”spisset” i forhold til lokale behov/forhold. For øvrig vil FAD også understreke at rapporteringen som fremkommer i årsrapporten i tilknytning til embetsoppdraget, må sees i sammenheng med øvrig rapportering til fagdepartementene og/eller berørte underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen bemerker at det ikke er tilfredsstillende internkontroll ved enkelte sikkerhets- og beredskapsoppgaver innefor HODs fagområde

Riksrevisjonen har kontrollert styring, måloppnåelse og rapportering på beredskapsområdet. Formålet var å se om Stortingets vedtak og forutsetninger på områdene miljørettet helsevern og smittevern samt ulykkes- og atomberedskap var

oppfylt på områder der Sosial- og helsedirektoratet er delegert ansvaret for overordnet koordinering. Revisjonen viser manglende koordinering departementene imellom samt at Sosial- og helsedirektoratet i begrenset grad foretar oppfølging og kontroll av fylkesmannsembetenes måloppnåelse:

- Oppdragene fra de ulike departementene og virksomhetene synes ikke å være koordinert: Tilnærmet like oppdrag er gitt av flere departementer.
- Innholdet i flere av embetsoppdragene til fylkesmannsembetene framstår som uklare, det hefter usikkerhet blant flere embeter om hvilke tiltak som er forventet.
- Sosial- og helsedirektoratet har ikke satt konkrete krav til embetenes måloppnåelse i forhold til embetsoppdragene og til hva som skal rapporteres til direktoratet. Dessuten er direktoratets oppfølging av embetene begrenset.
- Flere embetsoppdrag innen miljørettet helsevern og smittevern samt ulykkes- og atomberedskap er i varierende grad fulgt opp av fylkesmannsembetene.
- Det eksisterer betydelige regionale og lokale ulikheter når det gjelder oppdatering av planer og beredskap.
- Sosial- og helsedirektoratets årsrapportering til departementet for 2006 omhandler i liten grad fylkesmannsembetenes måloppnåelse på området.

Sosial- og helsedirektoratet viser til at det er mange departementer og direktorater som gir styringsoppdrag til embetene, og at samhandlingen mellom departementsområdene mot regionalt nivå per i dag ikke er god nok. Helse- og omsorgsdepartementet har en rolle som direktoratets etatsstyrer, og Fornyings- og administrasjonsdepartementet er seg bevisst et samordningsansvar på overordnet nivå.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at fylkesmannsembetenes evne til å gjennomføre oppdragene fra Sosial- og helsedirektoratet er viktig for direktoratets og departementets måloppnåelse. Manglende rapportering på embetenes måloppnåelse i direktoratets årsrapport skyldes at denne omhandler direktoratets måloppnåelse på overordnet nivå i forhold til departementets tildelingsbrev. Fristen for direktoratets årsrapportering til Helse- og omsorgsdepartementet sammenfaller med embetenes frist for årsrapportering til Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Departementet uttaler videre at det er i dialog med Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet om beredkapsoppdrag innenfor eget ansvarsområde. Helse- og omsorgsdepartementets innspill til embetsoppdragene er gjenstand for kontinuerlig utvikling og kvalitetsforbedring i samråd med Fornyings- og administrasjonsdepartementet og øvrige berørte departementer.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet legger til grunn Helse- og omsorgsdepartementets vurdering som fremkommer i brev av 22 mai 2007:

”Etter Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) vurdering har fylkesmennene utført oppgavene og rapportert innenfor de rammene som er gitt fra sentrale departementsmyndigheter.”

På bakgrunn av dette deler ikke FAD Riksrevisjonens vurdering av at FAD ikke har prioritert oppfølgingen av fylkesmennenes arbeid knyttet til atomberedskap, ulykkesberedskap samt miljørettet helsevern og smittevern tilstrekkelig.

Riksrevisjonen bemerker at fylkesmannsembetene hadde fortsatt store beløp på Interimskonti ved årsskifte

Fornyings- og administrasjonsdepartementet deler fullt ut Riksrevisjonens oppfatning om at regnskapsføringen av prosjektmidler i fylkesmannsembetene skal være i samsvar med bevilgningsreglementets krav. FAD har derfor lagt et betydelig arbeid ned i å avdekke, informere og veilede fylkesmannsembetene og berørte departementer om regelverkets krav og riktig praksis. Departementets gjennomgang av embetenes innrapportering av interimskonti ved årsskiftet 2006/2007 verifiserte at det var mange embeter som fortsatt hadde interimsført betydelige prosjektmidler i strid med retningslinjene FAD har utarbeidet. Det mest vesentlige beløpet gjaldt prosjektmidler fra Utenriksdepartementet til Fylkesmannen i Finnmark i tilknytning til atomhandlingsplaner i Russland.

For å begrense risikoen for vesentlige feilføringer av fylkesmannsembetenes prosjektmidler ved årsavslutningen i statsregnskapet 2007, har FAD fulgt opp de avdekkede svakhetene i Riksrevisjonens brev av 21. mai 2007 til fylkesmannsembetene, berørte departementer og deres underliggende virksomheter. FAD har særskilt fulgt opp de interimsførte prosjektmidlene i tilknytning til atomhandlingsplaner i Russland i brev av 22 mai 2007 til Utenriksdepartementet og

Fylkesmannen i Finnmark. Riksrevisjonen har mottatt kopi av brevene.

I brevene er det vist til Riksrevisjonens merknader i brev av 19 april 2007 og departementets vurderinger på grunnlag av gjennomgåelsen av embetenes innrapportering av interimskonti ved årsskiftet 2006/2007. Videre er det i brevene angitt hvordan embetenes ubenyttede prosjektmidler fra statlige oppdragsgivere skal håndteres, for å sikre at regnskapsføringen av prosjektmidler i fylkesmannsembetene ved årsskiftet 2007/2008 er i samsvar med bevilgningsreglementets krav. Herunder er det presisert at gitte belastningsfullmakter skal være begrenset til embetenes utbetalinger i inneværende budsjettår, og at ubrukte innbetalte midler skal returneres til den statlige oppdragsgiver, eventuelt inntektsføres i embetet, innen årsskiftet.

For å bidra til å sikre at berørte departementer og deres underliggende virksomheter er kjent med at regnskapsføringen av prosjektmidler i fylkesmannsembetene fortsatt var i strid med bevilgningsreglementets krav og FADs retningslinjer ved årsskiftet 2006/2007, har FAD orientert om saken i møte i Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) i mars 2007 og i møte med saksbehandlergruppen i DFU i mai 2007. FAD vil på nytt i annet halvår 2007 orientere embetene om dette i egnede fora (eksempelvis i møter med administrasjonssjefene og på den årlige konferansen for økonomimedarbeidere i fylkesembetene).

For å påse at embetenes håndtering av ubrukte prosjektmidler fra statlige oppdragsgivere er i samsvar med FADs retningslinjer og bevilgningsreglementets krav ved årsskiftet 2007/2008, vil FAD innhente oversikt over interimskontiene i forbindelse med årsavslutningen i 2007.

Riksrevisjonen bemerker at det fortsatt er svakheter i etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i departementet og enkelte underliggende virksomheter

Når det gjelder svakheter ved etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i departementet henvises det til vårt brev av 23. mai 2007, hvor det blir redegjort for flere tiltak departementet har iverksatt i løpet av 2007 som forventes gi effekt dels allerede inneværende år. Bla skal intern kontrollen på dette området forbedres, departementet er i sluttfasen mht å utarbeide en hensiktsmessig innkjøpsstrategi som inkluderer bruk av elektroniske arbeidsprosesser og har rekruttert en ny

medarbeider sentralt for å bistå internt med å implementere og etterleve denne strategien.

Som ansvarlig for regelverket for offentlige anskaffelser ser Fornyings- og administrasjonsdepartementet meget alvorlig på brudd på anskaffelsesregelverket bla hos fylkesmannsembetene. I tildelingsbrevet for 2006 ble det stilt krav til at embetene har nødvendig kompetanse samt etablerte rutiner og støttesystemer som sikrer at embetet etterlever regelverket for offentlig anskaffelser. På denne bakgrunn er det uheldig at anskaffelsesregelverket i flere fylkesmannsembeter ikke er fulgt i 2006.

Når det gjelder embetene spesielt har FAD i brev av 22. mai 2007 til fylkesmannsembetene vist til Riksrevisjonens merknader i brev av 19. april 2007, og i denne forbindelsen understreket behovet for at det enkelte embetet i nødvendig grad:

- etablerer og vedlikeholder hensiktsmessige rutiner og støttesystemer som sikrer at risikoen er lav for brudd på regelverket for offentlig anskaffelser samtidig som at kravet til effektiv ressursbruk ivaretas,
- har og vedlikeholder kompetanse på anskaffelsesregelverket samt at embetets retningslinjer og rutiner er godt kjent blant de ansatte,
- planlegger innkjøp, herunder at beløpsmessige store og/eller virksomhetskritiske innkjøp inngår i embetenes flerårige planer samt vurderer bruk av rammeavtaler med leverandører og inngåelse av innkjøpsamarbeid med andre embeter mv,
- dokumenter gjennomføringen av anskaffelsesprosessen ved kjøp av varer og tjenester.

Tilbakemeldingen fra embetene viser at det i mange av embetene ikke var skriftlige rutiner for anskaffelser og/eller at rutinene ikke var ajourført i tråd med forskriftene som trådte i kraft fra 1. januar 2007. I hovedsak vil disse embetene ha ferdigstilt rutinebeskrivelsene innen tredje kvartal 2007.

Departementet ser at det er nødvendig med ytterligere tiltak for å begrense risikoen for vesentlige brudd på regelverket, samt at innkjøpene sikrer at statlige midler brukes effektivt. Departementet vil ta opp saken både skriftlig og i egnede fora med administrasjonssjefer og andre innkjøpsansvarlige i fylkesmannsembetene.

Riksrevisjonen bemerker at det fortsatt ikke er avklart om anskaffelser i utlandet omfattes av anskaffelsesregelverket

Spørsmålet om geografisk virkeområde for anskaffelsesregelverket er tatt opp i brev til UD og JD av 8. mai 2007. Det foreligger ikke svar, saken er på nytt purret opp overfor Utenriksdepartementet i e-post den 25. juli 2007.

Riksrevisjonen bemerker at det er mangelfull sporbarhet i Statsbyggs regnskaper for fakturaer som utbetales av utenriksstasjonene v/UD på vegne av Statsbygg. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet vurderer om sporbarhetene tilfredsstillende gjeldende regelverk

FADs vurdering har vært at tiltakene som skal gjennomføres skal oppfylle disse kravene. Det er ikke noe nytt å melde ut over det som tidligere er uttalt og som skissert i vårt svarbrev 10. mai 2007 til Riksrevisjonen:

” Departementet ser at intern kontrollen på området kan forbedres, og det arbeides med flere tiltak for å sikre nødvendig oversikt og mulighet for oppfølging og kontroll av enkelt leverandører. Statsbyggs bestillinger skal inneholde navn på leverandør i tittelfeltet slik at leverandør opplysninger skal være tilgjengelig ved søk i DocuLive. Videre er det opprettet egne prosjektnummer for vedlikehold på hver utenriksstasjon. Dette vil gi bedre oversikt og mulighet for oppfølging. Det er under utarbeidelse nye rutiner for hvilken dokumentasjon som skal følge med fakturaen fra utenriksstasjon/Utenriksdepartementet i forbindelse med utbetalinger for Statsbygg. Statsbygg har samarbeidet med Utenriksdepartementet i forbindelse med dette, og rutinene vil være klare innen utgangen av 3. kvartal 2007. Statsbygg reviderer i disse dager samarbeidsavtalen med Utenriksdepartementet, og avtalen vil sikre nødvendig dokumentasjon i forbindelse med utbetalinger. Departementet vil følge opp dette arbeidet i den løpende etatsstyringsdialogen.”

Riksrevisjonen påpeker vesentlige svakheter knyttet til mangelfulle avstemninger av premieinntekten mellom fagsystem og regnskapssystem i SPK. Riksrevisjonen ser det som alvorlig at det ikke har vært mulig å gjennomføre denne avstemningen på en enkel og pålitelig måte og bemerker at departementet har et overordnet ansvar for at iverksatte tiltak gir en tilfredsstillende internkontroll på området

Statens Pensjonskasse har gått gjennom de tekniske løsningene som er etablert for slik avstem-

ming og funnet feil. Feilene er nå rettet og kontrolltiltak iverksatt. I tillegg er det etablert kontrollpunkter ved fremtidige systemendringer vedrørende overføring mellom systemene. Mangelfull avstemming har ikke medført feil fakturering fra Statens Pensjonskasse. FADs oppfatning er at de iverksatte tiltakene skal medføre en hensiktsmessig internkontroll på området.

Katastrofe- og beredskapsplaner mangler for enkelte underliggende virksomheter

Under katastrofe- og beredskapsplaner legger departement stor vekt på oppfølgingen av dette gjennom tildelingsbrev og styringsdialogen for Norge.no, Statsbygg og Konkurransetilsynet. Katastrofe- og beredskapsplan for IKT-avdelingen i Departementenes Servicesenter følges særlig nøye og rapporteres i den løpende styringsdialogen.

Når det gjelder Statsbygg vises det til at katastrofe- og beredskapsplan ble ferdigstilt første halvår 2007, som tidligere meddelt. Planen er behandlet av Statsbyggs ledelse og endelig godkjenning vil skje i løpet av høsten 2007.

FAD viser til utarbeidet Ikt-katastrofeplan og avtale om lokalisering ved kriser for Noreg.no, oversendt til Riksrevisjonen 19. juni 2007 fra Noreg.no og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

Forhold vedrørende mangelfull samordning mellom fagdepartementenes oppgaver og FADs tildeling vedrørende fylkesmennene er behandlet i Riksrevisjonens utkast til Dokument nr. 1 for Helse- og omsorgsdepartementet, jf Riksrevisjonenes referanse A4 200701160 JAF/WHR

FAD har mottatt kopi av dette utkastet fra HOD. I utkastet til Dokument nr. 1, kapittel 5 Riksrevisjonens bemerkninger er det vist til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av fylkesmannsembetene, Dokument 3:11 (2006–2007), hvor det påpekes en mangelfull samordning mellom fagdepartementenes oppgaver og FADs tildeling. Videre konkretiseres det at en manglende samordning kan føre til variasjon i hvordan oppgaveløsningen prioriteres og utøves i de ulike embetene.

FAD gjør oppmerksom på at Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av fylkesmennene ennå ikke er ferdigstilt. FAD er fortsatt i dialog med Riksrevisjonen vedrørende utkast til denne forvaltningsrevisjonen. Vi ber om at tekst og henvisning til forvaltningsrevisjonen utgår inntil

dokumentet faktisk er ferdigstilt, og endelige konklusjoner er fattet.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 22 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to avsluttende revisjonsbrev med merknader til Statsbygg og Statens Pensjonskasse. Riksrevisjonen har ikke merknader til departementets forvaltning av statens interesser i selskaper.

Av tidligere rapporterte forhold er saken om tilskudd til frittstående skoler i utlandet som tildeles av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, avsluttet, jf. punkt 4.7.

Mangelfull risikostyring ble også tatt opp i rapporteringen for 2005, og Riksrevisjonen konstaterer at departementet så langt ikke har etablert et tilfredsstillende rammeverk for systematisk vurdering av risiko og vesentlighet og langsiktige planer. Riksrevisjonen viser til den tid som har passert, og forutsetter at departementet prioriterer arbeidet med å få etablert dette snarest mulig i samsvar med gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen har merket seg departementets generelle omtale av styringsmodellen for fylkesmannsembetene. Videre har Riksrevisjonen merket seg departementets syn vedrørende oppfølgingen av fylkesmennes arbeid knyttet til atombereidskap, ulykkesberedskap, samt miljørettet helsevern og smittevern. Riksrevisjonen vil imidlertid vise til at det er departementets ansvar å sikre en tilfredsstillende internkontroll som ivaretar styringsmodellen og behovet for samhandling mellom departementsområdene mot fylkesmannsembetene.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at det ved fylkesmannsembetene fortsatt er store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Riksrevisjonen vil påpeke at forholdet er tatt opp flere år på rad, og det synes som de tiltak som er iverksatt, i mindre grad har gitt ønskede resultater. Riksrevisjonen har merket seg at departementet deler fullt ut Riksrevisjonens oppfatning om at regnskapsføringen av prosjektmidler i fylkesmannsembetene skal innrettes i samsvar med bevilgningsreglementets krav. Videre har Riksrevisjonen merket seg departementets arbeid med å informere og veilede fylkesmannsembetene og berørte departementer om regelverkets krav og riktig praksis. Riksrevisjonen forutsetter at

departementet prioriterer ytterligere tiltak, slik at regnskapsføring av prosjektmidler skjer i tråd med bevilgningsreglementet.

Det er også kritikkverdig at det fortsatt er svakheter ved etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i departementet og enkelte av fylkesmannsembetene. Mangler ved konkurranseutsetting, dokumentasjon og sporbarhet ved anskaffelsesprosessen er tatt opp gjentatte ganger og senest for 2005. Departementet har gjennomført en rekke tiltak både på eget ansvarsområde og i forhold til øvrige departementer uten at dette så langt synes å ha gitt tilfredsstillende virkning. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser meget alvorlig på brudd på anskaffelsesregelverket, og at det skal forbedre internkontrollen i departementet og ved fylkesmannsembetene. Riksrevisjonen understreker departementets ansvar for å påse at anskaffelsesregelverket etterleveres.

Riksrevisjonen ser det som svært uheldig at anskaffelser i utlandet har vært gjennomført av statlige virksomheter over lang tid uten at det geografiske virkeområdet for anskaffelsesregelverket har vært avklart av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at sporbarheten for fakturaer som utbetales av utenriksstasjonene ved Utenriksdepartementet, ikke er tilfredsstillende i Statsbyggs regnskaper. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at Statsbygg vil gjennomføre tiltak for å sikre nødvendig oversikt og mulighet for oppfølging og kontroll av enkeltleverandører og forutsetter at departementet følger opp og sikrer at dette arbeidet gir et tilfredsstillende resultat.

Det er uheldig at det ikke har vært mulig å gjennomføre tilfredsstillende avstemminger mellom fagsystem og regnskapssystem i Statens Pensjonskasse. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at feilene er rettet, kontrolltiltak er iverksatt, og at tiltakene vil medføre en hensiktsmessig internkontroll på området. Riksrevisjonen forutsetter at det for 2007 skal være mulig å foreta en fullstendig avstemming av premieinntektene.

Riksrevisjonen ser det som alvorlig at det tar lang tid og lenger enn tidligere opplyst å få på plass katastrofe- og beredskapsplaner. Riksrevisjonen registrerer at Norge.no har utarbeidet en slik plan, og at departementet i tilde-

lingsbrevene til de underliggende virksomhetene for 2007 har stilt krav om en gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er viktig at virksomhetene også utarbeider konkrete katastrofe- og beredskapsplaner. Riksrevisjonen understreker viktigheten av tilfredsstillende ikt-sikkerhet og forutsetter at departementet gir dette arbeidet høy prioritet.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i uttalelsen til Riksrevisjonens bemerkninger

også kommentert forhold som er tatt opp i Riksrevisjonens bemerkninger til Helse- og omsorgsdepartementet. Riksrevisjonen viser for dette til kapittel 7 under Helse- og omsorgsdepartementet.

Riksrevisjonen viser for øvrig til *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmansembetene*, Dokument nr. 3:14 (2006–2007).

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Thor Kr. Svendsen

Forsvarsdepartementet

1 Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Forsvarsdepartementet har ett programområde: Militært forsvar.

Forsvarsdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 31,21 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 21,58 mrd. kroner
- nybygg og anlegg 8,89 mrd. kroner
- overføringer til andre 0,74 mrd. kroner

Inntektene ble samlet budsjettet med 1,24 mrd. kroner.

Departementet har ansvar for fire underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Forsvarets militære organisasjon fikk avsluttende revisjonsbrev med merknader.

1.2 Budsjett – regnskap

Riksrevisjonen har revidert Forsvarsdepartementets poster i statens bevilgnings- og kapitalregnskap for 2006, samt overføring av ubrukt bevilgning til 2007.

Realistisk budsjettering

Bevilgningene på flere av utgifts- og inntektspostene ble høsten 2006 justert i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 19 (2006–2007) *Om endringer i løyvingar o.a. i forsvarets budsjett for 2006*.

Statsregnskapet viser likevel at det er vesentlige mer-/mindreutgifter på over en tredel av utgiftspostene og vesentlige mer-/mindreinntekter på to tredeler av inntektspostene.

På grunn av de store budsjettavvikene i 2006 er ca. 2,5 mrd. kroner overført til 2007. Dette er ca. 1,4 mrd. kroner mer enn fra 2005 til 2006 og utgjør ca. 8 prosent av bevilgningen for 2006.

Forsvarsdepartementet uttaler at samlet mindreforbruk på driftskapitlene utgjør 0,7 prosent av disponibelt budsjett i 2006, noe departementet anser for

å være et godt resultat. Mindreforbruket på investeringskapitlene utgjør rundt 7 prosent av disponibelt budsjett, noe som er langt over det ønskelige. Mindreforbruket skyldes i hovedsak leverandørforsinkelser og kapasitetsproblemer internt i forsvarssektoren. Fordi denne problemstillingen er alvorlig, ikke minst for forsvarssektorens evne til å realisere vedtatt forsvarsstruktur, er det iverksatt en rekke tiltak rettet mot å styrke omsetningsevnen i organisasjonen.

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

Kapittel 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

Deler av bevilgninger på kapittel 1740 er brukt til anskaffelser som ikke er fakturert forsvarsgrenene via horisontal samhandel (intern fakturering). Det framkom en underdekning på totalt 433 mill. kroner mellom kostnader knyttet til leveranseavtalene med forsvarsgrenene og det finansielle grunnlaget for disse. Forsvarssjefen besluttet at generalinspektørene skulle dekke 157 mill. kroner, mens den resterende underdekningen, 276 mill. kroner, skulle finansieres ved lagertæring.

Departementet har opplyst at det ikke ble informert om denne beslutningen, og bekrefter at det ikke er adgang til å tære på lager for å finansiere driften.

Gjennomføring av bevilgningsvedtak vedrørende balansering av drivstoffbeholdningen

Forsvarets militære organisasjon fikk som følge av Stortingets behandling av St.prp. nr. 19 (2006–2007) i desember 2006 blant annet en tilleggsbevilgning på 360 mill. kroner på kapittel 1740 til balansering av drivstoffbeholdningen i Forsvaret. Riksrevisjonen har bedt om dokumentasjon for at både bestilling og leveranse ble foretatt i 2006, og at normale utbetalingsrutiner ikke ble forsert.

Departementet har ikke redegjort for gjennomføringen av bevilgningsvedtaket.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Nye fregatter – bemanning og gjenkjøpsavtaler

Bemanning av fregatter

I St.prp. nr. 65 (1998–99) *Om Forsvarets investeringer* blir følgende påpekt: ”Tilstrekkelig tilgang på kompetanse og personell er også viktig for å kunne drifte de nye fregattene. I denne sammenhengen planlegges følgende tiltak: - Sjøforsvarets utdanningssystem vil bli tilpasset det økte behovet for kompetanse og personell. Den pågående omorganiseringen i Sjøforsvaret vil frigjøre stillinger for dette personellet.” I St.prp. nr. 57 (2005–2006) *Om investeringer i Forsvaret* ble Stortinget informert om det planlagte driftsmønsteret for fregattene. Tre fartøy skal til enhver tid være operative, ett fartøy skal driftes som opplæringsfartøy, og ett fartøy vil være til vedlikehold og klargjøring.

Bemanningskonseptet for de nye fregattene stiller høye krav til kompetanse og utdanning. I det materialet Riksrevisjonen har mottatt, foreligger det ikke konkrete planer for utdanning av personell til de nye fregattene. Kvotene ved Sjøforsvarets krigsskole for 2006 er blitt redusert i forhold til tidligere år. Fregatt treningssenter kan ifølge Forsvarsdepartementet foreløpig ikke dekke de opplæringsoppgavene det er tiltenkt. Videre konkurrerer Forsvaret med det private næringsliv om personell.

Forsvarsdepartementet opplyser i brev¹ at med dagens status på bemanning og kompetanse, samt tiltak for å rekruttere nytt personell, vil det etter deres vurdering være mulig å seile tre fartøy fra 2010.

Gjenkjøpsavtaler ved anskaffelse av fregatter

Riksrevisjonen har også sett på status for inngåelse av gjenkjøpsavtaler. Ved utgangen av 2005 var ca. 80 prosent av det avtalte omfanget på ca. 10,6 mrd. kroner dekket ved slike avtaler.

1.4 Forsvarsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Forsvarsdepartementet forvalter ikke interesser i selskaper m.m.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Forsvarets militære organisasjon

Forsvarets militære organisasjon (FMO) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, som er knyttet til følgende forhold:

Ubalanse mellom oppdrag, tilgjengelige personellressurser og kompetanse

Det er avvik mellom de kravene som stilles for levering av styrker, og tilgjengelig personell. Forsvaret mangler kritisk kompetanse i hele organisasjonen, både teknisk, merkantilt og sambandspersonell. Den nye strukturen i Forsvaret krever personell med til dels annen type kompetanse enn den som FMO besitter per i dag. Det er ikke utført kompetansekartlegging i organisasjonen. Manglende tilgang på personell med rett kompetanse kan føre til at enkelte strukturelementer ikke blir operative innen tidsfristen.

Departementet slutter seg til at det fortsatt eksisterer en ubalanse mellom ikke-operativ og operativ struktur i Forsvarets organisasjon. Departementet anser at en av hovedutfordringene i inneværende langtidsperiode dreier seg om å realisere de effektiviseringskravene som ligger til grunn for gjeldende langtidsplanen som Stortinget har sluttet seg til.

Departementet erkjenner at det er utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig og riktig kompetanse og sammensetning.

Manglende materiellressurser

Materiellinvesteringer, anskaffelser og om-disponering av materiell til nye strukturelementer er forsinket. Manglende materielltilgjengelighet kan medføre risiko for at styrkeprodusentene ikke produserer og leverer styrkebidrag i henhold til fastsatt målbilde for 2008 i langtidsplanen.

Departementet er oppmerksom på risikoen for at status for operative aktivitetsmål og leveranse-mål over tid kan bli svekket på grunn av eventuell vedvarende manglende materielltilgjengelighet. Målbildet for 2008 er likevel noe justert med at en brigade og heimevernsreserven er lagt ned, og at enkelte strukturelementer er skjøvet noe ut i tid.

Mangler ved materiellforvaltningen

De grenvise materiellregnskapene er ikke à jour. Det er uavklarte beholdningsdifferanser, mangel-

1) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen av 23. mars 2007.

full regnskapsføring av ikt-materiell og lang leveringstid av materiell fra FLO til styrkeprodu-sentene. Det er avdekket svakheter ved registre-ring av prøve- og testmateriell. I tillegg er det reist spørsmål ved om internkontrollen for hånd-tering av proviant er tilfredsstillende. Tilsva-rende forhold er tatt opp av Riksrevisjonen flere ganger tidligere. Logistikkfunksjonen i FMO er avhengig av at det er etablert systemer som til enhver tid kan vise korrekt beholdninger og materiellstatus. Dette for å sikre at styrkeprodu-sentene blir tilført det materiellet som er forut-satt.

Departementet understreker at FMOs arbeid med å sikre tilfredsstillende og forsvarlig materiell-forvaltning tillegges meget høy prioritet i depar-tementet. Proviantområdet har ikke vært under-gitt tilstrekkelig kontroll og vil bli fulgt opp av departementet.

Mangler ved anskaffelser

Det er brudd på regelverket for offentlige an-skaffelser, for eksempel direkte kjøp uten hjem-mel i unntaksbestemmelsene i anskaffelsesregel-verket, framfor normal anbudsprosedyre med konkurranse. Eksempler på dette er kjøp av skuddsikre vester, ryggsekker, matter og radioer. Det er også mangelfull bruk av rammeavtaler og manglende føring av anskaffelsesprotokoller. Anskaffelsesprotokollene er et sentralt grunnlag for kontroll med hensyn til om anskaffelsene gjennomføres i samsvar med anskaffelsesregel-verket.

Departementet presiserer at det er prinsipielt uakseptabelt at dokumenter som anskaffelsesre-gelverket stiller krav om, ikke foreligger. Departementet forutsetter at FMO prioriterer de allerede iverksatte tiltakene, inkludert oppfølging med tilstrekkelige ressurser der dette er påkrevd.

Mangler og feil ved utbetaling av lønn og reiser

Det er registrert brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om lengden på overtidarbeid. I noen tilfeller er det også registrert overtidsutbe-talinger på mer enn 200 000 kroner. Fortsatte feilutbetalinger av lønn, spesielt i månedene sep-tember og oktober, er hovedsakelig forårsaket av rutinesvikt og manglende kontinuitet ved lokale enheter. Det er konstatert feilaktig og manglende registrering/dokumentasjon av reise godtgjørelse. Følgen er at det er betalt for reiseaktivitet som ikke er avtalt med Forsvaret. Videre har det vært etterslep på godkjenning av opptjent lønn, og det er registrert opptjeningsperioder tilbake til 2004.

Dette innebærer brudd på bevilgningsreglemen-tet, og at godtgjørelsene er utbetalt over feil bud-sjett. Det har ikke vært utøvet kontroll mot per-sonellister før lønnskjøring, noe som medfører utbetalinger til personer som ikke er ansatt i Forsvaret. Det er fortsatt svakheter i internkon-trollen ved at det ikke har vært foretatt kontroller av hva personalmedarbeidere har registrert av egne lønnsforhold. Det kan medføre risiko for misligheter.

Departementet understreker at det ikke akseptere brudd på arbeidsmiljøloven og Hovedtariff-avtalen. Departementet ser alvorlig på brudd på overtidsgodtgjørelse til arbeidstakere som har arbeid av ledende art.

Departementet ser også alvorlig på at det, til tross for iverksatte tiltak, er en økning av feilut-betalinger i 2006. Forsvarsstaben vurderer mang-lende kontinuitet kombinert med feriefravær i kritiske stillinger i sommermånedene som en risikofaktor, og vil følge opp hvordan denne risi-koen håndteres i 2007. Departementet anfører at det ikke er akseptabelt at utbetaling av variable tillegg skjer opp til to år etter opptjening.

Mangler ved regnskapsavleggelsen

Antall forfalte fakturaer per 31. desember har økt fra 2005 til 2006. Noe av økningen kan blant annet forklares med mangelfull kompetanse hos attestanter og anvisere. Konsekvensene av for sent betalte fakturaer kan være inkassokrav, morarenter samt svekket omdømme. Videre har det vært forsinkelser i faktureringen av horison-tal samhandel mellom FLO og forsvarsgrenene, slik at kapittel 1740 er belastet utgifter som skul-le vært belastet andre kapitler.

Departementet finner det ikke akseptabelt at fak-turaer ikke blir betalt innen forfallsdato, og ser alvorlig på at antall forfalte fakturaer økte i 2006. Departementet forventer at rutiner som er iverksatt, sammen med holdningsskapende arbeid, vil bidra til at fakturaflyten forbedres i 2007. Departementet er kjent med at manglende kompetanse hos attestanter og anvisere er en av årsakene til en del av merknadene fra Riksrevi-sjonen, og ser det som avgjørende at kompetan-sen heves.

Departementet vil følge opp at kapittel 1740 ikke belastes utgifter som skulle vært belastet andre kapitler.

Mangler ved bruk av verktøy for økonomistyring og oppdragsrapportering

Det er konstatert stor variasjon i bruk av prognoseverktøyet for økonomistyring og oppdragsrapportering i balansert målstyring. Tiltak som er iverksatt for å bedre internkontrollen, herunder sjekklister for intern kontroll, fakturaflyt og avviksrapportering, er ikke tatt i bruk i tilstrekkelig grad. Risikostyring ved de militære enhetene har ikke vært utøvd fullt ut i henhold til bestemmelsene i direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon (DIVØ). Det har ikke vært mulig å verifisere arbeidet med risikostyringen gjennom dokumentasjon og sporbarhet av risikostyringsprosessen hos Forsvarsstaben, kapitleierne eller på lavere nivå i organisasjonen.

Forsvarsdepartementet ser alvorlig på at Riksrevisjonen har avdekket at det er stor variasjon mellom de ulike enheter i FMO, når det gjelder bruken av prognoseverktøyet i Felles integrert forvaltningssystem (FIF), sjekklister for intern kontroll, fakturaflyt og avviksrapportering. Departementet presiserer at det er avgjørende at internkontrollen utvikles likt i FMO, og at alle enheter derfor må ha enhetlige rutiner.

Departementet understreker viktigheten av at oppdragsplanleggingen utføres likt på alle nivåer i FMO. Det er avgjørende for å sikre en pålitelig og konsistent planlegging i hele organisasjonen.

Departementet ser positivt på de tiltakene Forsvarsstaben har skissert for å få implementert risikostyring på en systematisk og helhetlig måte i FMO.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Forsvarsdepartementet forvalter ikke interesser i selskaper m.m.

4 Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

I Dokument nr. 1 (2006–2007) viste Riksrevisjonen til at departementets styringsdialog med FMO var mye tettere i 2005 enn tidligere år. Av den foreliggende dokumentasjonen framgår det at den formelle delen av styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO er ytterligere forbedret og mer systematisk for 2006.

Riksrevisjonen viser likevel i denne forbindelse til at det er gjennomført en egen undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten av de faglige tilrådninger som gis.²

I rapporten belyses en rekke forhold om styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO.

Saken vil bli fulgt opp.

Riksrevisjonen har i Dokument nr. 1 (2006–2007) påpekt at termineringen av investeringsprosjekter har vært forsinket. Konsekvensen er at Forsvarets prosjektportefølje ikke er i samsvar med vedtatt materiellplan. Tilsvarende bemerkning gjelder også 2006. Forsvarsdepartementet har svart at dette arbeidet er en prioritert aktivitet, men ressursene til denne aktiviteten har måttet vike for mer kritiske oppgaver for å holde omsetningen av investeringsmidler på et tilstrekkelig høyt nivå.

Saken vil bli fulgt opp.

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til FMOs regnskaper for 2003³, 2004⁴ og 2005⁵. Forsvarsdepartementet gjennomførte tiltak i 2004 for å rette opp manglene i 2003-regnskapet. Tiltakene er videreført i 2005⁶ og 2006.

Etter en risikovurdering har FMO i løpet av 2006 iverksatt kontroll av utvalgte enheter. Forsvarets regnskapssentral og Forsvarets lønnsadministrasjon utfører kontrollene, og kontrollplan for 2007 er utarbeidet. Internkontrollen skal bedres ved å bruke sjekklister for internkontroll og gjennomføre avviksrapportering.

Forsvarets lønnsadministrasjon har videreført og utviklet kurs for personal-medarbeidere og mannskapsadministratorer. Det er satt større fokus på enheter med gjentakende feil. Antall åpne poster er redusert, og månedlige avstemninger gjennomføres. Rapport som viser hvilke lønnsforhold en personalmedarbeider har registrert på seg selv, er utviklet.

2) Dokument nr. 3:9 (2006–2007) *Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige råd som gis.*

3) Dokument nr. 1 (2004–2005).

4) Dokument nr. 3:8 (2004–2005). *Riksrevisjonens gjennomgang av Forsvarsdepartementets regnskap for 2004.*

5) Dokument nr. 1 (2006–2007).

6) Innst. S. nr. 276 (2004–2005) til Dokument nr. 3:8 (2004–2005), og til debatten i Stortinget 14. juni 2005.

Riksrevisjonen har fortsatt vesentlige merknader til regnskapet til FMO for 2006, jf. punkt 2.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen konstaterer at det er vesentlige mer-/mindreutgifter og mer-/mindreinntekter på et betydelig antall poster i statsregnskapet. Riksrevisjonen viser til bevilgningsreglementets krav om realistisk budsjettering. Kravet gjelder også for utgifts- og inntektsposter det er knyttet merinntektsfullmakt til, og for poster som har stikkordet "kan overføres".

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at FLO foretar innkjøp for forsvarsgrenene som ikke faktureres via horisontal samhandel, slik at rett budsjettkapittel dermed ikke blir belastet for innkjøpene.

Departementet har ikke redegjort for disponering av tilleggsbevilgningen til balansering av drivstoffbeholdningene i Forsvaret.

Riksrevisjonen kan ikke se at det foreligger konkrete planer for utdanning av personell til de nye fregattene. På denne bakgrunn er det grunn til å stille spørsmål ved om bemanningen av de nye fregattene er ivaretatt i tilstrekkelig grad, og om fregattene blir operative.

Forsvarets militære organisasjon

Riksrevisjonen konstaterer at flere av de tiltakene som departementet og FMO har iverksatt, har hatt en positiv effekt. Likevel har Riksrevisjonen fortsatt vesentlige merknader til regnskapet for 2006.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er en ubalanse mellom oppdrag og tilgjengelige personellressurser på enkelte strukturelementer og innen enkelte sektorer, og at Forsvaret mangler kritisk kompetanse innen teknisk, merkantilt og sambandspersonell.

Videre ser Riksrevisjonen alvorlig på at manglende materielltilgjengelighet kan føre til at strukturelementene ikke når de fastsatte aktivitets- og leveranssmål i henhold til fastsatt målbilde i langtidsplanen for 2008. Riksrevisjonen har merket seg at målbildet for 2008 er justert med at en brigade og heimevernsreserven er lagt ned, og at enkelte strukturelementer er skjøvet noe ut i tid.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er alvorlige mangler i materiellforvaltningen, blant

annet svak intern kontroll. Avdekkede mangler ved materiellforvaltningen kan medføre problemer med å etablere en tilfredsstillende total status på materiellet. God intern kontroll skal blant annet forebygge og avdekke mulige misligheter. Riksrevisjonen har merket seg at det for 2007 vil bli iverksatt en rekke tiltak på området.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at anskaffelsesregelverket ikke etterleves, og viser til at dette er tatt opp en rekke ganger tidligere. Riksrevisjonen vil peke på at brudd på anskaffelsesregelverket også kan øke risikoen for misligheter.

Riksrevisjonen merker seg at det, til tross for at det har vært iverksatt en rekke tiltak, var en økning i feilutbetalinger av lønn og tillegg i 2006, og at det var brudd på arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at antall forfalte fakturaer har økt i 2006.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om store variasjoner i bruk av prognoseverktøyet for økonomistyring og oppdragsrapportering kan føre til mangelfull styring og rapportering i FMO.

6 Forsvarsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 20. august 2007 svart:

"1 Innledning

Forsvarsdepartementet er meget tilfreds med at Riksrevisjonen har avgitt avsluttende revisjonsbrev uten merknader for Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Forsvarsdepartementet er også tilfreds med at Riksrevisjonen ikke har merknader til departementets interne regnskap.

Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon (Forsvaret) har lagt stor vekt på å oppnå tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning i 2006. Det er derfor positivt at Riksrevisjonen konstaterer at flere av de tiltak som departementet og Forsvaret har iverksatt, har hatt en positiv effekt. Likevel har Riksrevisjonen fortsatt vesentlige merknader til Forsvarets regnskap for 2006. Oppfølging av igangsatte tiltak, samt iverksetting av nye tiltak for å oppnå varige forbedringer innenfor økonomi- og forvaltningsområdet, har høy prioritet i Forsvarsdepartementet og Forsvaret også i 2007.

Tiltakene har gitt en gradvis og vesentlig forbedring av forvaltningen i Forsvaret siden 2005. Dette har gitt seg utslag ved at organisasjon og kompetanse er styrket og forbedret, økonomistyringen er forbedret, lønn- og regnskapsprosessene er vesentlig forbedret, intern kontroll er forbedret og risikostyring er implementert.

2. Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet

2.1 Realistisk budsjettering

Forsvarsdepartementet anser at budsjetteringen også i 2006 lå innenfor kravene til realistisk budsjettering. Vedtatt budsjett er styrende, men tekniske omgrupperinger kan være nødvendig for å tilpasse bevilgningene til endrede forutsetninger i løpet av året. Regnskapsresultatet for 2006 medførte at overføringene på driftssiden fra 2006 til 2007, justert for refusjoner, utgjorde ca. 0,3 % av bevilgningen til Forsvaret, noe Forsvarsdepartementet anser som et godt resultat.

Størrelsen på overføringene på investeringsbudsjettet fra 2006 til 2007 var ikke tilfredsstillende, og skyldtes i hovedsak en kombinasjon av leverandørforsinkelser og kapasitetsutfordringer i forsvarssektoren.

Departementet og Forsvaret arbeider med å bedre usikkerhetshåndteringen på investerings siden, og dette vil øke realismen i de prognosene som utarbeides. Videre er det iverksatt en rekke tiltak for å bedre omsetningsevnen på materiell-investeringsområdet, både internt i Forsvarsdepartementet og i Forsvaret. Tiltakene har allerede gitt effekt, men særlig det særdeles gode sivile arbeidsmarkedet gjør det vanskelig å forutsi den mer langsiktige effekten av de personell- og kompetansemessige tiltakene som er iverksatt.

2.2 Kapittel 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

Forsvarsdepartementets prinsipielle syn er at lagertæring ikke skal nyttes som finansieringsform. Dersom Forsvaret anser at lagertæring er påkrevd, skal dette tas opp med departementet, som vil vurdere hvorvidt midlertidig tæring kan aksepteres i det aktuelle unntakstilfellet. Dette er presisert i etatsstyringen av Forsvaret.

2.3 Gjennomføring av bevilgningsvedtak vedrørende balansering av drivstoffbeholdningen

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 89 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 19 (2006–2007), vedtok Stortinget den 15. desember 2006 bl.a. en intern omdisponering

av midler mellom investering og drift på 360 mill. kroner. Hensikten var å balansere drivstoffbeholdningen i Forsvaret. Det viste seg vanskelig å effektivisere drivstoffkjøp for hele beløpet, bl.a. fordi oppdraget kom sent på året.

Forsvarets logistikkorganisasjon besluttet derfor å disponere deler av midlene til andre varige driftslagerbeholdninger som ammunisjon og proviant, samt dekning av merutgifter for helt nødvendig vedlikehold av C-130 Hercules. Innkjøpene fordeler seg med 220 mill. kroner til drivstoff, 79 mill. kroner til ammunisjon, 4 mill. kroner til proviant og 57 mill. kroner til vedlikehold C-130.

Beløpet er således nyttet til balansering av den totale lagerbeholdningen i Forsvaret, samt til viktig vedlikehold.

2.4 Nye fregatter – bemanning og gjenkjøpsavtaler

Riksrevisjonen fremholder i sitt brev at det ikke foreligger konkrete planer for utdanning av personell til de nye fregattene. Departementet vil presisere at det foreligger detaljerte utdanningsplaner for å dekke personell- og kompetansebehovet til marinens fartøy, herunder også de nye fregattene. Sjøforsvaret har blant annet endret sitt utdanningssystem gjennom det nye Sjøforsvarets nivådannende utdanning 09, som skal sikre at Sjøforsvarets fartøy har tilstrekkelig personell med riktig fagkompetanse.

Sjøforsvaret er i ferd med å bygge opp et treningssenter for å forestå fartøyspesifikk utdanning til de nye fregattene. I påvente av at dette treningssenteret får bygget opp tilstrekkelig kompetanse til å forestå utdanningen selv, vil det være behov for å kjøpe utdanningspakker i utlandet. Forsvarsdepartementet opprettholder sitt synspunkt i skriv av 23. mars 2007 om at foreliggende planer tilsier at det vil være nok personell og kompetanse til å drifte inntil tre fregatter samtidig fra 2010. Samtidig ser også departementet at det gjør seg gjeldende utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig personell med ønsket kompetanse i deler av Forsvarets organisasjon.

Gjenkjøpsavtalen ved fregattanskaffelsen er den mest omfattende gjenkjøpsavtalen som er inngått de siste 10 år, og har vært gjenstand for en grundig og ansvarlig oppfølging av både spanske og norske myndigheter. Dette har gitt et meget godt resultat for berørt næringsvirksomhet

i Norge, og også for samhandelen mellom Norge og Spania. Realiseringen av gjenkjøpsavtalen ligger godt foran fremdriftsplanen for gjennomføring av fregattprosjektet.

2.5 Terminering av investeringsprosjekter – oppfølging av tidligere forhold

Det er korrekt at Forsvarets investeringsdatabase fortsatt inneholder flere prosjekter som avventer formell terminering. Det er likevel ikke riktig at prosjektporteføljen, på grunn av dette, ikke samsvarer med vedtatt materiellplan. Prosjekter som er vedtatt terminert, forutsettes å ha ingen, eller minimal, aktivitet og påvirker derfor ikke realisering av materiellplanen som sådan.

Forsvarsdepartementet ønsker å påpeke at aktiviteter knyttet til terminering av prosjekter på ingen måte har stoppet opp, men fortsatt er en prioritert aktivitet.

2.6 Styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret – oppfølging av tidligere forhold

Forsvarsdepartementet viser til Reglement for økonomistyring i staten § 7 og Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.3, der det anføres at styringsdialogen mellom departement og virksomhet skal være dokumenterbar, samt at styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen viser til at det er gjennomført en egen undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten av de faglige tilrådninger som gis. Den meget omfattende undersøkelsen viser, så langt departementet kan se, ytterst få mangler i Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og i sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis gjennom de årene Riksrevisjonen har studert.

3. Forsvaret

3.1 Ubalanse mellom oppdrag, tilgjengelige personellressurser og kompetanse

Det understrekes at departementet, når det gjelder årsverk, kun styrer Forsvaret på den totale årsverksrammen for Forsvaret. Innenfor denne rammen har forsvarssjefen fleksibilitet til å gjøre de grep han anser nødvendig, innenfor øvrige gjeldende rammer. Det er samtidig en felles forståelse mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret at man i noen grad vil kunne tilpasse årsverksmålet og tidspunktet for oppnåelse av dette. Det gis derfor mulighet til å øke bemanningen i Forsvarets logistikkorganisasjon der det er

dokumentert at dette vil være totaløkonomisk lønnsomt på kort og lang sikt. Samtidig vil Forsvarsdepartementet fortsatt prioritere de krav til stram styring og effektivisering som Stortinget har pålagt forsvarssektoren.

Det overordnede målet med Forsvarets personellpolitikk er å etablere en balansert og fleksibel personellstruktur med høyt motiverte og kompetente medarbeidere. Personellstrukturen skal utvikles i retning av en mer hensiktsmessig kompetanse-, grads-, og aldersprofil, samt bedre tilgjengeligheten på personell i forhold til Forsvarets behov. I den forbindelse gjennomføres det i inneværende langtidsperiode en rekke tiltak, bl.a. innføring av avdelingsbefal, økt antall vervede, økt kvinneandel, adgang til å beordre befall til operasjoner i utlandet, harmonisering av gradsnivåene i stabs- og støttefunksjoner slik at de tilpasses gradsnivået i operativ struktur, samt en videreutvikling av utdannings-systemet.

Forsvarsdepartementet er imidlertid kjent med at antallet vervede og avdelingsbefal ikke har utviklet seg som forutsatt i planperioden 2005–2008. For å bidra til ønsket utvikling, er det iverksatt tiltak for å øke kvotene til grunnleggende befalsutdanning (GBU), samt rekruttering av avdelingsbefal. Hovedutfordringen på kort og lengre sikt er å få flere kontraktsbefal til å konvertere til avdelingsbefal, samt å endre personellsammensetningen iht. målsettingene for ny gradsstruktur. Dette er en prioritert oppgave som departementet ser i et lengre tidsperspektiv. Forsvarsdepartementet har utarbeidet retningslinjer og rammer for gradsstrukturen i Forsvaret.

3.2 Manglende materielltilgjengelighet

I planperioden 2005–2008 legges det opp til tilførsel av nye og relevante kapasiteter, samt en videreutvikling av eksisterende kapasiteter med sikte på å gjøre Forsvaret mer tilgjengelig og anvendbart innenfor rammen av et endret sikkerhetspolitisk bilde. For å sikre tilførsel av nye og relevante kapasiteter og gjøre investeringsorganisasjonen mer fleksibel og robust, har departementet iverksatt en rekke tiltak. Disse omfatter bl.a.:

- En styrking av apparatet for produksjon og godkjenning av beslutningsdokumenter ifm. materiellinvesteringsprosjekter
- Tilleggsrekruttering av personell til investeringsorganisasjonen i Forsvarsdepartementet og Forsvarets logistikkorganisasjon

- *Mekanismer for tettere styring og oppfølging av status og fremdrift ifm. investeringsprosjektene*
- *Opprettelse av en egen porteføljestyringsmodul i Forsvarets investeringsdatabase.*
- *Forsvarsdepartementet er oppmerksom på at forsinkede leveranser av viktig materiell kan føre til at strukturelementer ikke blir operative innen opprinnelig planlagte tidsfrister, og følger dette opp i den ordinære styringen av Forsvaret gjennom tertialrapportene.*

For å styrke operativ evne, herunder øke materielle tilgjengeligheten, opprettet Forsvarsdepartementet i januar 2007 et operasjonsforum (O-forum) som gjennom informasjonsutveksling og koordinering tilrettelegger for de linjeansvarliges styring av den operative utviklingen i Forsvaret. Forumet bidrar til å utforme, følge opp og koordinere innretning, implementering og gjennomføring av operativ virksomhet i Forsvaret, samt til bedre strategisk utvikling av Forsvarets bidrag til beredskap, operasjoner, øvelser og trening nasjonalt og internasjonalt. Forumet har primært et langsiktig fokus for å tilrettelegge for tidlig avklaring av behov og utfordringer, men kan også behandle temaer med kortere tidshorisont.

3.3 Mangler ved bruk av verktøy for økonomistyring og oppdragsrapportering

Forsvarsdepartementet presiserer at Forsvarets økonomisystemer og virksomhetens bruk av disse skal tilfredsstillende kravene i økonomiregelverket i staten, jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 4. LOS-programmet er Forsvarets satsning på nytt felles system for styring og kontroll av personell-, materiell- og økonomifunksjoner. Forsvarets organisasjon og prosesser innenfor disse områdene skal tilpasses, slik at det oppnås betydelige innsparinger og effektiviseringer som resultat av investeringene. LOS-programmet er således et viktig omstillingsverktøy for å nå målene for moderniseringen av Forsvaret.

Forsvarsdepartementet understreker viktigheten av at prognose-, plan- og rapporteringsverktøy i SAP benyttes likt på alle nivå i Forsvaret. Dette er avgjørende for å sikre en pålitelig og konsistent planlegging i hele organisasjonen. Fra og med 2007-budsjettet er det for alle forsvarsgrener og staber obligatorisk å bruke SAP som verktøy i budsjettprosessen. Dette omfatter verktøyene Årlig plan, Oppdragsplanlegging og Prognoseverktøy. Departementet ser dette som

en positiv utvikling og forventer ytterligere forbedringer av verktøybruken ifm. 2008-budsjettet.

Forsvarsdepartementet vil understreke at internkontrollen skal utøves likt i Forsvaret, og at dette er avgjørende for å sikre en pålitelig, sammenlignbar og konsistent internkontroll i hele organisasjonen. Forsvarsdepartementet understreker at departementet og Forsvaret har hatt løpende fokus på dette i 2006 og 2007. Internkontroll inngår i Tiltaksliste for tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning (TØFF), hvor status og utvikling følges månedlig opp av Forsvarsdepartementet og i dialog mellom departementet og Forsvarsstaben.

Forsvarsstaben rapporterer at risikostyring nå foretas ifm. utarbeidelsen av budsjetter, rapporter, tertial- og årsrapporter, samt månedlig innenfor oppdrag, økonomi og forsvarlig forvaltning. Risikostyring skal være integrert i Forsvarets interne styringsdialog og kapittelansvarlige skal i 2007, ved månedlig rapportering av økonomistatus, vurdere avvik, identifisere risiko og vurdere behov for tiltak i henhold til metode beskrevet i Direktiv for virksomhets- og økonomistyring. Forsvarsdepartementet ser positivt på dette.

3.4 Mangler ved materiellforvaltningen

Forsvarsdepartementet anser manglene innenfor materiellforvaltningen som særlig bekymringsfulle. Arbeidet med å sikre tilfredsstillende og forsvarlig materiellforvaltning tillegges stor vekt og prioriteres meget høyt i Forsvarsdepartementet og i Forsvaret. Det foreligger klare krav til materiellforvaltning og materiellregnskapsføring i Forsvaret. Departementet vil påpeke at kontrollen på materiellet lokalt synes å være bedre enn det som kommer til syne ved aggregering av informasjon til høyere nivå. En viktig utfordring er at Forsvaret pr. i dag ikke har ett felles system for elektronisk registrering av materiell. Dette vil etableres som en del av det pågående LOS-programmet i Forsvaret. Et helhetlig materiellregnskapsystem vil først være på plass ved implementeringen av Logistikkprosjektet i LOS-programmet. Det tar tid å implementere denne type systemer i store og komplekse virksomheter som Forsvaret. Etter foreliggende plan skal dette prosjektet være ferdig implementert i 2009–2010.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har, etter pålegg fra Forsvarsdepartementet, fremskyndet fra 2008 til 2007, planlagte tiltak for å

bedre materiellforvaltningen. Det er iverksatt en rekke tiltak innenfor området, bl.a. Prosjekt datakvalitet i FLO. Datakvalitetsprosjektet skal utvikle systemspesifikke rutiner og prosedyrer for å forbedre kvaliteten på dataene i FLO og i Forsvaret generelt. Datakvalitetsprosjektet er vesentlig for at materielldata er korrekte ifm. implementeringen av Økonomiprojektet i LOS-programmet.

Det er igangsatt en total gjennomgang av gjeldende bestemmelser for proviantregnskapsføring i FLO, hvor ansvar og rutiner for internkontroll skal avklares. Departementet anser det som viktig å ha kontroll innenfor proviantområdet, også for å forebygge risiko for misligheter.

3.5 Kompetanse, holdninger, etikk og ledelse

Det pågår et omfattende arbeid i Forsvaret for å heve kompetansen innenfor økonomistyring og forvaltning. Forsvarets kompetansesenter for logistikk arrangerer bl.a. fortløpende kurs for sjefer for Forsvarets driftsenheter, for virksomhetskontrollere, personell- og organisasjonsmedarbeidere, linjeledere, attestanter og anvisere. I tillegg gjennomføres materiellforvaltningskurs. Videre vil sertifisering av utvalgte roller på forvaltningsområdet, bl.a. gjennom Økonomiprojektet, bidra til å sikre mest mulig hensiktsmessig kompetanse. I tillegg til iverksatte tiltak i Forsvaret har Forsvarsdepartementet nedsatt en hurtigarbeidende arbeidsgruppe som ser på tiltak for å heve kompetansen innenfor forvaltningsområdet.

Forsvarsdepartementet legger betydelig vekt på å forebygge misligheter og korrupsjon, og viser til Handlingsplan for forsvarssektoren – holdninger, etikk og ledelse, som ble utgitt 18. september 2006. Alle ansatte i forsvarssektoren har et spesielt ansvar for at egne handlinger er preget av integritet, åpenhet og høy etisk standard. Det gjelder både innenfor forvaltning og for operative stillinger. Handlingsplanen inneholder tiltak som skal gjennomføres i Forsvarsdepartementet og i alle underliggende etater.

Forsvaret har i 2007 forbedret og kommunisert de sentrale varslingsrutiner for økonomiske misligheter og dårlig arbeidsmiljø. Alle ansatte har et ansvar for å melde fra om kritikkverdige forhold og som kan påføre Forsvaret tap eller skade.

3.6 Mangler ved anskaffelser

Riksrevisjonen anfører at det foreligger brudd på regelverket for offentlige anskaffelser, for

eksempel direkte kjøp uten hjemmel i anskaffelsesregelverket fremfor normal anbudsprosedyre med konkurranse. Eksempler på dette er kjøp av skuddsikre vester, ryggsekker, matter og radioer. Videre viser Riksrevisjonen til mangelfull bruk av rammeavtaler og manglende føring av anskaffelsesprotokoller, og understreker betydningen av å ha kontroll med hensyn til om anskaffelsene gjennomføres i samsvar med anskaffelsesregelverket.

Som Riksrevisjonen helt korrekt påpeker foreligger det ikke anskaffelsesprotokoller for de omtalte anskaffelser, som ble foretatt av HSTY/Infanteribataljon nr. 2. Departementet har gjennomgått øvrig dokumentasjon for hvert enkelt av disse anskaffelser i lys av Riksrevisjonens kommentarer og iht gjeldende regelverk. Departementet mener at det er hjemmel for direkteanskaffelser i de tilfellene det er vist til og at de således ikke representerer brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

Hver av de anskaffelser som ble foretatt av HSTY/Infanteribataljon nr. 2 ligger under 500.000 kroner, dvs. under verdigrensen for å foreta direkte anskaffelse iht dagjeldende forskrift om offentlige anskaffelser nr. 616 av 15. juni 2001 jfr. § 11-2.(1). litra a. Den nye forskriften om offentlige anskaffelser som trådte i kraft 1. januar 2007, og som innfører krav til anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over 100.000 kroner (jfr. § 3-2), kommer etter Forsvarsdepartementets syn ikke til anvendelse for de omtalte anskaffelser, ettersom disse ble foretatt i 2006, dvs. før den nye forskriftens ikrafttredelse.

Forsvarsdepartementet vil likevel understreke at vi deler Riksrevisjonens syn på betydningen av å følge korrekt anskaffelsesprosedyre iht regelverket.

Brudd på anskaffelsesregelverket i Forsvaret, herunder eventuelle mangler knyttet til anskaffelsesprotokoller, er prinsipielt uakseptabelt, og følges kontinuerlig opp gjennom den etablerte tiltakslisten for tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning (TØFF).

Forsvarsdepartementet tar til etterretning at bruken av rammeavtaler i Forsvaret kan bli bedre. Selv om bruk av rammeavtaler ikke er et pålegg, er det helt klart Forsvarsdepartementets og Forsvarets intensjon at disse skal benyttes, da en slik bruk gir et effektivt og ressursbesparende verktøy for løpende driftsanskaffelser.

3.7 Mangler og feil ved utbetaling av lønn og reiser

Riksrevisjonen har påpekt feilutbetalinger av lønn i Forsvaret. Det arbeides målrettet og bevisst med tiltak for å bedre lønnsadministrasjonen i Forsvaret, og det ble i 2006 oppnådd en rekke forbedringer på området. Departementet vil fremheve at et styrket kontrollregime i seg selv oppdager flere feil, og at dette derfor ikke nødvendigvis indikerer en negativ utvikling. Det er iverksatt kontroll av personellrapporter, utarbeidet nye rutiner og igangsatt opplæring overfor de enheter som genererer flest feil. Prosjekt datakvalitet har virket positivt på antall feilutbetalinger ved økt kvalitet på grunnlagsdata, og derigjennom vesentlig redusert antall feil så langt i 2007. Prosjektet foretar også nødvendig opplæring i samarbeid med Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA) for de avdelinger som gjør feil i produksjonen av personelldata.

Forsvarsdepartementet aksepterer ikke brudd på Arbeidsmiljøloven (AML) og øvrig regelverk eller bestemmelser. Departementet vil i etatsstyringen følge opp at bruk av overtidsgodtgjørelse blir praktisert i samsvar med gjeldende regelverk og at vernereglene i AML blir overholdt.

På initiativ fra Forsvarsdepartementet er det blitt gjennomført et lønnsprosjekt i Forsvaret for bl.a. å se på forenkling av Forsvarets lønnsystem. Blant tiltakene som anbefales, er et forenklet avlønningsregime for ledere i Forsvaret, som i hovedsak omfatter nivået fra oberst/tilsvarende og høyere. En eventuell implementering av tiltakene vil redusere feilutbetalinger knyttet til overtid for ledende stillinger.

Forsvarsdepartementet viser til at det nå er innført logiske sperrer og varsling i egenregistreringssystemet av lønn, slik at det ikke skal være mulig å gå ut over det lovlige timeantallet i AMLs bestemmelser.

Forsvaret har gått gjennom og ryddet opp i etterslepene i utbetaling av variable tillegg fra 2004. Det er innført automatisk sperre som gjør at det ikke skal være mulig å foreta utbetalinger tilbake i tid, dvs. for avsluttede regnskapsår (dersom nødvendig må dette gjøres manuelt). Dette forholdet følges opp av Forsvarets lønnsadministrasjon gjennom faste kontroller.

3.8 Mangler ved regnskapsavleggelsen

Riksrevisjonen har påpekt et høyt antall forfalte fakturaer. Til tross for iverksatte tiltak økte

antallet forfalte fakturaer i 2006. Fakturaflyt og rettidig betaling har vært løpende fokusert gjennom hele 2006, og er blant de områdene som følges tett opp også i 2007. I tillegg til forbedrede rutiner, er kompetanseheving og fokus på holdninger langsiktige tiltak som vil kunne bedre fakturaflyten. Gjennomsnittlig omløpshastighet pr. faktura ble forbedret i 2006, slik at antall purringer ble vesentlig redusert og langt færre saker gikk til inkasso. Dette er en positiv utvikling. Ved innføring av Økonomiprojektet vil omløpshastigheten ytterligere forbedres.

Det bør også påpekes at antallet forfalte fakturaer i 2006 ikke er direkte sammenlignbart med det antallet i 2005, da det i 2005 fortsatt lå 12 regnskapskasser på randsystem utenfor SAP. Disse kassene ble nedlagt pr. 31. desember 2005, og først fra 1. januar 2006 ble alle fakturaer i Forsvaret håndtert i SAP (med unntak av Etterretningstjenesten). Det daglige omløp av fakturaer i flyt ble derved doblet i 2006 ift. i 2005.

Departementet understreker også at faktureringen av horisontal samhandel mellom Forsvarets logistikkorganisasjon og forsvarsgrenene skal være rettidig, slik at kapittel 1740 ikke belastes utgifter som skulle vært belastet andre kapitler. Fakturering av horisontal samhandel følges opp månedlig av Forsvarsstaben i møte med konsernkontrollerne og av departementet i den månedlige regnskapsgjennomgangen.

4. Avslutning

Jeg vil avslutningsvis understreke at Forsvarsdepartementet ser positivt på at det ikke er funnet vesentlige feil og mangler ved gjennomgangen av Forsvarsbyggs, Forsvarets forskningsinstitutt, Nasjonal sikkerhetsmyndighets og departementets regnskap for 2006. Når det gjelder Riksrevisjonens merknader, tar Forsvarsdepartementet disse på alvor og følger opp manglene i departementets styring og oppfølging av Forsvaret.

Jeg ser frem til en fortsatt konstruktiv og god dialog med Riksrevisjonen.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Forsvarets militære organisasjon (FMO).

Riksrevisjonen konstaterer at det er vesentlige avvik mellom budsjett og regnskap på et betydelig antall poster i statsregnskapet, og viser blant annet til bevilgningsreglementets krav om realistisk budsjettering. Riksrevisjonen har merket seg at departementet og FMO arbeider med å bedre usikkerhetshåndteringen på investeringssiden som vil øke realismen i prognosene som ligger til grunn for budsjettet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har redusert lagrene for varer og materiell for 276 mill. kroner, for å dekke opp manglende finansiering av leveranseavtalene mellom FLO og forsvarsgrenene. Dette innebærer at FLO har tatt kostnader som skulle vært dekket av forsvarsgrenene. Rett kapittel i statsregnskapet er dermed ikke belastet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at slik lagertæring normalt sett ikke skal brukes som finansieringsform.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet bekrefter at en tilleggsbevilgning på 360 mill. kroner til balansering av drivstoffbeholdningen ikke er brukt fullt ut som forutsatt i budsjettet.

Riksrevisjonen konstaterer at kvotene ved Sjøforsvarets krigsskole ble redusert for 2006, og at Fregatt treningssenter, ifølge departementet, foreløpig ikke kan dekke de opplæringsoppgavene det er tiltenkt. Riksrevisjonen har merket seg at Sjøforsvaret har endret sitt utdanningssystem gjennom det nye "Sjøforsvarets nivådannende utdanning 09", og at departementet likevel vurderer det slik at det med aktuelle tiltak som kjøp av utdanningsprosjekter i utlandet, vil være mulig å seile tre fregatter fra 2010.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet forutsetter at prosjekter som er vedtatt terminert, skal ha ingen eller minimal aktivitet og derfor ikke påvirke realiseringen av materiellplanen som sådan. Terminering av prosjekter er fortsatt en prioritert aktivitet.

Forsvarets militære organisasjon (FMO)

Riksrevisjonen kunne ikke godkjenne regnskapet for FMO for 2003, og kunne ikke bekrefte at regnskapet for 2004 ikke inneholdt vesentlige feil eller mangler. Riksrevisjonen hadde også vesentlige merknader til regnskapet for 2005. I perioden har FMO iverksatt mange tiltak for å forbedre rutiner og kompetanse i organisasjonen. Flere tiltak har medført en positiv utvikling, og Riksrevisjonen har merket seg departementets

ønske om en fortsatt konstruktiv og god dialog for forbedringer. Dette vil Riksrevisjonen følge opp. Riksrevisjonen har likevel vesentlige merknader til regnskapet for FMO for 2006.

Riksrevisjonen har merket seg at antallet vervede og avdelingsbefal ikke har utviklet seg som forutsatt i planperioden 2005–2008, og at det er en ubalanse mellom ikke-operativ og operativ struktur. Det er utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig og riktig kompetanse og sammensetning av personell, slik at Forsvaret kan løse sine oppgaver. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt tiltak for å øke kvotene til grunnleggende befalsutdanning, samt rekruttering av avdelingsbefal.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at forsinkede leveranser av viktig materiell kan føre til at strukturelementer ikke blir operative innen planlagte tidsfrister. Riksrevisjonen har merket seg at det i januar 2007 er opprettet et Operasjonsforum (Oforum). Forumet skal tilrettelegge de linjeansvarliges styring av den operative utviklingen i Forsvaret gjennom informasjonsutveksling og koordinering.

Riksrevisjonen er kritisk til at de grenvise materiellregnskapene ikke er a jour og viser til at tilsvarende forhold er tatt opp av Riksrevisjonen flere ganger tidligere. Det er uavklarte beholdningsdifferanser, mangelfull regnskapsføring av ikt-materiell og lang leveringstid på materiell fra FLO til styrkeprodusentene. Det er også avdekket svakheter ved registreringen av prøve- og testmateriell. Riksrevisjonen har merket seg at departementet anser manglene innenfor materiellforvaltningen som særlig bekymringsfulle, og at arbeidet med å sikre tilfredsstillende og forsvarlig materiellforvaltning prioriteres meget høyt i departementet og i Forsvaret.

Riksrevisjonen har gjennom flere år pekt på brudd på anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen vil presisere viktigheten av at regelverket følges, slik at Forsvaret ivaretar intensjonen bl.a. om konkurranse og likebehandling, og at kravene til anskaffelsesprosessen er etterprøvbare gjennom dokumentasjon. Ved å følge regelverkets intensjoner og krav kan betydelige midler spares inn, og internkontroller forbedres og risikoen for misligheter reduseres.

Riksrevisjonen er kritisk til at det fortsatt er et betydelig antall feilutbetalinger av lønn i Forsvaret. Riksrevisjonen konstaterer brudd på

arbeidsmiljølovens bestemmelser om lengden på overtidarbeid. Det er fortsatt svakheter i internkontrollen ved at det ikke har vært foretatt kontroller på hva personalmedarbeidere har registrert av egne lønnsforhold. Dette kan medføre risiko for misligheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke aksepterer brudd på arbeidsmiljøloven og øvrig regelverk eller bestemmelser.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ved utgangen av 2006 var et høyt antall forfalte fakturaer. Høyt antall forfalte fakturaer ble også påpekt i forbindelse med revisjonen av 2004-regnskapet. Det var en positiv utvikling i 2005, mens utviklingen i 2006 har gått motsatt vei. Konsekvensene av for sent betalte fakturaer kan være morarenter, inkassokrav og svekket omdømme. Riksrevisjonen har merket seg at nedleggelsen av 12 regnskapskasser per 31. desember 2005 kan ha bidratt til et økt antall forfalte fakturaer, og at fakturaflyt og rettidig betaling er blant de områder Forsvaret vil følge tett opp også i 2007.

Riksrevisjonen konstaterer at det er stor variasjon i bruk av prognoseverktøyet for økonomistyring og oppdragsrapportering i Felles integrert forvaltningssystem, sjekklister for intern kontroll, fakturaflyt og avviksrapportering. Riksrevisjonen har merket seg at det fra 2007-budsjettet er obligatorisk for alle forsvarsgrener og staber å bruke SAP (økonomi- og regnskapssystemet) som verktøy i budsjettprosessen. Dette for å sikre en pålitelig og konsistent planlegging i hele organisasjonen.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om Forsvarets internasjonale operasjoner.

Riksrevisjonen viser for øvrig til *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådingene som gis*, Dokument nr. 3:9 (2006–2007).

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Hans Conrad Hansen

Helse- og omsorgsdepartementet

1 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Helse- og omsorgsdepartementets rapporteringsområde er delt i to programområder:

- Helse og omsorg
- Stønad ved helsetjenester (folketrygden)

Helse- og omsorgsdepartementets budsjett for 2006 var på 103,4 mrd. kroner, hvorav 98,2 mrd. kroner (95 prosent) er overføringer til andre (post 50–89)¹. Budsjettet fordeler seg med

- 84,3 mrd. kroner på programområdet Helse og omsorg, hvorav 73,6 mrd. kroner til de regionale helseforetakene
- 19,0 mrd. kroner på programområdet Stønad ved helsetjenester.

Departementet har ansvar for 11 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 11 revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonens kontroll har også omfattet statsrådets forvaltning av statens interesser i fem regionale helseforetak, 32 underliggende helseforetak, ett særlovsselskap og ett deleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har flere merknader til statsrådets forvaltning av helseforetakene, jf. punkt 3.

1.2 Budsjett – regnskap

Revisjonen av statsregnskapet og departementets forklaringer til statsregnskapet for 2006 viser følgende mangler i forhold til bevilgningsreglementets bestemmelser:

- Det er i flere kapitler og poster betydelige avvik mellom budsjetterte og regnskapsførte inntekter. Flere nullbudsjetterte inntekstposter viser betydelige inntekter i regnskapet. For regnskapsåret 2006 er samlet budsjett for de fem største postene 109,8 mill. kroner. Regnskapet viser 371,6 mill. kroner. Dette utgjør et avvik på 261,8 mill. kroner. Også tidligere år har det vært betydelige avvik mellom budsjett og regnskap på de samme postene. Forholdet gjelder Nasjonalt folkehelseinstitutt, Sosial- og helsedirektoratet, Kunnskapssentret og departementet.

1) Tallene hentet fra St.meld. nr. 3 for 2006 mv. (statsregnskapet 2006).

- I forklaringene til statsregnskapet for 2006 er det gitt forklaring på avvik mellom budsjett og regnskap for en av postene, mens det for de øvrige kun er gitt informasjon om inntekts art.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at avvikene kunne vært mer utfyllende forklart for regnskapsåret 2006. Departementet har, som i foregående terminer, spesielt konsentrert omtalen til samlet budsjettavvik, det vil si avviket mellom merutgifter og merinntekter sett under ett. For budsjetterminen 2008 vil Helse- og omsorgsdepartementet, i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt, vurdere om det blant annet på bakgrunn av tidligere års erfaringer skal budsjetteres med høyere inntekter på enkelte kapitler.

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Departementets styring av underliggende virksomheter (etatsstyring)

Departementets styring av beredskap

Riksrevisjonen har kontrollert styring, måloppnåelse og rapportering på beredskapsområdet. Formålet var å se om Stortingets vedtak og forutsetninger på områdene miljørettet helsevern og smittevern samt ulykkes- og atomberedskap var oppfylt på områder der Sosial- og helsedirektoratet er delegert ansvaret for overordnet koordinering.

Revisjonen viser manglende koordinering departementene imellom samt at Sosial- og helsedirektoratet i begrenset grad følger opp og kontrollerer fylkesmannsembetenes måloppnåelse:

- Oppdragene fra de ulike departementene og virksomhetene synes ikke å være koordinert. Tilnærmet like oppdrag er gitt av flere departementer.

- Innholdet i flere av embetsoppdragene til fylkesmannsembetene framstår som uklare, det hefter usikkerhet blant flere embeter om hvilke tiltak som er forventet.
- Sosial- og helsedirektoratet har ikke satt konkrete krav til embetenes måloppnåelse i forhold til embetsoppdragene og til hva som skal rapporteres til direktoratet. Dessuten er direktoratets oppfølging av embetene begrenset.
- Flere embetsoppdrag innen miljørettet helsevern og smittevern samt ulykkes- og atomberedskap er i varierende grad fulgt opp av fylkesmannsembetene.
- Det eksisterer betydelige regionale og lokale ulikheter når det gjelder oppdatering av planer og beredskap.
- Sosial- og helsedirektoratets årsrapportering til departementet for 2006 omhandler i liten grad fylkesmannsembetenes måloppnåelse på området.

Sosial- og helsedirektoratet viser til at det er mange departementer og direktorater som gir styringsoppdrag til embetene, og at samhandlingen mellom departementsområdene mot regionalt nivå per i dag ikke er god nok. Helse- og omsorgsdepartementet har en rolle som direktoratets etatsstyrer, og Fornyings- og administrasjonsdepartementet har et samordningsansvar på overordnet nivå.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at fylkesmannsembetenes evne til å gjennomføre oppdragene fra Sosial- og helsedirektoratet er viktig for direktoratets og departementets måloppnåelse. Manglende rapportering på embetenes måloppnåelse i direktoratets årsrapport skyldes at denne omhandler direktoratets måloppnåelse på overordnet nivå i forhold til departementets tildelingsbrev. Fristen for direktoratets årsrapportering til Helse- og omsorgsdepartementet sammenfaller med embetenes frist for årsrapportering til Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Departementet uttaler videre at det er i dialog med Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet om beredskapsoppdrag innenfor eget ansvarsområde. Helse- og omsorgsdepartementets innspill til embetsoppdragene er gjenstand for kontinuerlig utvikling og kvalitetsforbedring i samråd med Fornyings- og administrasjonsdepartementet og øvrige berørte departementer.

Helse- og omsorgsdepartementets styring av Nasjonalt folkehelseinstitutt

Riksrevisjonen har gjennomført en virksomhetsanalyse av Nasjonalt folkehelseinstitutt for 2006, der departementets styring og oppfølging av instituttet er kontrollert.

Revisjonen viser at departementets styring og Nasjonalt folkehelseinstituttets rapportering er svært detaljert og aktivitetsorientert sett opp mot økonomireglementets rammer og prinsipper, inkludert mål- og resultatstyring.

- Tildelingsbrevet til Nasjonalt folkehelseinstitutt framstår som svært detaljert på mange punkter.
- Departementet har i liten grad utviklet resultatmål og styringsparametere som er stabile over tid.
- Det er i liten eller ingen grad utviklet indikatorer som sier noe om instituttets måloppnåelse, verken av overordnet mål om bedre folkehelse eller om de underliggende delmålene.
- Nasjonalt folkehelseinstituttets strategiplan som brukes i styringen og gjengis i årsrapporten, er svært generell og viser i liten grad sammenhengen mellom de ulike aktivitetene og de overordnede målene.
- Årsrapporten for 2006 er svært omfattende og detaljert. Det er i stor grad rapportert en mengde delaktiviteter.

Departementet uttaler at det vil gjennomgå målstrukturen for Nasjonalt folkehelseinstitutt med sikte på å utvikle resultatmål og styringsparametere som i større grad indikerer måloppnåelse, og som er stabile over tid. Som en oppfølging av vårens etatsstyringsmøte vil departementet og Nasjonalt folkehelseinstitutt vurdere formen på rapporteringen. Formålet er at målstrukturen i større grad skal gjenspeiles i årsrapporten.

1.4 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

1.4.1 De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

Riksrevisjonen har kontrollert de regionale helseforetakenes rapportering og måloppnåelse i forhold til kravene i bestillerdokumentene for 2006.

Kvalitet på rapportering

Kontrollen viser at det innen flere områder fortsatt er vanskelig å vurdere måloppnåelsen. Dette skyldes at enkelte regioner ikke rapporterer fullstendig på krav som er stilt, eller at det rapporte-

res på en slik måte at det ikke klart går fram om nødvendige tiltak er igangsatt eller gjennomført. Rapporteringen av grunnlagsdata for nasjonale kvalitetsindikatorer er fortsatt mangelfull, spesielt når det gjelder psykisk helsevern.

Måloppnåelse faglig rammeverk

Helseforetakene skal søke å unngå korridorpasienter. Innen somatikken var det i tredje tertial 2006 hver dag i gjennomsnitt 235 korridorpasienter ved sykehusene.² Dette er en økning på 3,5 prosent fra tredje tertial 2005. Data fra NPR viser at det har vært en økning i antall korridorpasienter i Helse Øst, Helse Sør og Helse Vest, mens det har vært en reduksjon i Helse Midt-Norge og Helse Nord.

Minst 80 prosent av epikrisene skal sendes innen sju dager etter utskriving. Nasjonalt har andelen epikriser som sendes innen sju dager, økt fra 56 prosent i tredje tertial 2005 til 60 prosent i tredje tertial 2006³ innen somatikken. Til tross for positiv utvikling i alle regioner er målet fremdeles ikke nådd.

I tredje tertial 2006 fikk 93 prosent av pasientene med lårhalsbrudd operasjon innen 48 timer, noe som er en reduksjon på 2 prosent i forhold til tredje tertial 2005. Andelen pasienter som blir strøket fra det planlagte operasjonsprogrammet, er redusert fra 9 prosent i tredje tertial 2005 til 8,5 prosent i tredje tertial 2006.

Måloppnåelse prioritering

Til tross for at det har vært lagt vekt på å få en mer enhetlig tildeling av rett til nødvendig helsehjelp, er det fremdeles store variasjoner i tildelingspraksis både i og mellom regionene. Innen fagområdet psykisk helsevern for voksne er det for eksempel mindre endringer på nasjonalt plan, mens forskjellene mellom helseforetakene har økt i flere regioner.

De regionale helseforetakene skal sørge for at alle som har rett til individuell plan, får tilbud om det. Tall fra NPR viser at på landsbasis har henholdsvis 27 prosent av pasientene innen barnehabilitering (tredje tertial 2006) og 11 prosent av ADHD-pasientene (barn og unge) fått individuell plan (andre tertial 2006). Innenfor barnehabilitering har det ved flere helseforetak vært en negativ utvikling i andel pasienter som får utarbeidet individuell plan.

2) Tall oversendt fra NPR 3. mai 2007.

3) Tall hentet fra Fritt sykehusvalg.

Måloppnåelse pasientbehandling

Det framgår av bestillerdokumentet at aktiviteten som omfattes av aktivitetsbaserte tilskudd, skal videreføres på om lag samme nivå som i 2005. Tall fra NPR viser at det har vært en økning i antall korrigerede DRG-poeng på totalt 2,8 prosent fra 2005 til 2006. Helse Sør RHF har hatt den største økningen, 5,4 prosent i forhold til 2005. I foretaksmøtene i mai 2007 konstaterte departementet at Helse Øst RHF og Helse Sør RHF har hatt en høyere aktivitet innen somatikk enn forutsatt.

Helseforetakene skal øke innsatsen til psykisk helsevern og til tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmissbrukere. Den prosentvise veksten innenfor rus og psykisk helsevern skal være sterkere enn innen somatikken. I foretaksmøtene i mai 2007 konstaterte departementet at Helse Øst RHF ikke har fulgt opp kravet innen tverrfaglig spesialisert rusbehandling, og at Helse Midt-Norge RHF ikke har fulgt opp kravet innen psykisk helsevern. Helse Sør RHF og Helse Vest RHF innfrir kravet.

Psykisk helsevern

De regionale helseforetakene påpeker at problemer knyttet til rekruttering av fagpersonell, gjør det vanskelig å oppfylle kravene i bestillerdokumentene, særlig kravet om 5 prosents nasjonal dekningsgrad i tilbudet til barn og unge innen 2008. Dette gjelder også kravene om markert redusert ventetid for barn og unge i psykisk helsevern, tilgjengelighet og kvalitet i akuttjenester innen psykisk helsevern for voksne, samt kravet om å oppgradere distriktpspsykiatriske sentre faglig og bemanningsmessig.

Ventetidene for de høyt prioriterte tjenestene skal fortsatt holdes på lavt nivå, og det forventes en markert reduksjon i gjennomsnittlig ventetid for behandling av barn og unge med psykiske lidelser. Tall fra NPR viser at gjennomsnittlig ventetid er stabil innen psykisk helsevern for barn og unge, men at ventetiden er økt innen psykisk helsevern for voksne. Det er store variasjoner i gjennomsnittlig ventetid mellom regionene.

Ifølge bestillerdokumentene skal ikke ventetid for vurderingssamtale (barn og unge) overstige ti dager. Tall fra Fritt sykehusvalg for andre tertial 2006 viser at median ventetid for vurderingssamtale for pasienter med rett til nødvendig helsehjelp er 43 dager og for pasienter uten slik rett 42 dager.

Tilbudet til rusmiddelmissbrukere

Departementet har stilt krav om at det må arbeides for å redusere ventelistene for tverrfaglig spesialisert behandling, inkludert legemiddelassistert rehabilitering. Tall fra NPR for tredje tertial 2006 viser at det er store regionale forskjeller i ventetid, fra 94 dager i Helse Sør til 150 dager i Helse Nord. I Helse Nord er det også flest brudd på fastsatt frist for behandlingsoppstart. Det er videre store regionale forskjeller i tildeling av rett til nødvendig helsehjelp til pasienter med rusmiddelproblemer. I Helse Midt-Norge får 94 prosent av pasientene tildelt denne retten, mens i Helse Sør gjelder dette for kun 53 prosent.

Rehabilitering og habilitering

De regionale helseforetakene skal prioritere tjenestetilbudet innenfor rehabilitering og habilitering på en slik måte at tilbudet til pasientene utbygges og styrkes i 2006, og særlig oppmerksomhet bør vies til habilitering av barn og rehabilitering av alvorlig hodeskade.

De regionale helseforetakene har igangsatt ulike prosjekter, utredningsarbeid og tiltaksplaner innen rehabilitering og habilitering i 2006. Det er imidlertid vanskelig å vurdere i hvilken grad tilbudet er utbygget og styrket i 2006.

Selv om det har vært en styrking av tilbudet for pasienter med alvorlig hodeskade i flere av regionene, er tilbudet fremdeles ikke tilstrekkelig. Helse Sør RHF har opprettet tre plasser, i tillegg til et ambulant team. Anbefalt nivå i regionen er sju plasser. I Helse Nord økte antall sengeplasser for pasienter med alvorlig traumatisk hjerneskade fra to plasser i 2005 til tre plasser fra november 2006. I Helse Midt-Norge er imidlertid tilbudet til alvorlig hodeskadede ved St. Olavs Hospital redusert fra 24 til 18 plasser.

Tall fra NPR viser at det har vært en økning i antall rehabiliteringsopphold i sykehus fra 2005 til 2006. De regionale helseforetakenes kostnader til kjøp av tjenester fra private opptrenings- og rehabiliteringssentre har økt, men antall plasser er redusert fra 2005 til 2006. Det er stor variasjon i gjennomsnittlig ventetid for pasienter som har fått igangsatt behandling, fra 36 dager i Helse Sør til 138 dager i Helse Nord.⁴

4) Tallene gjelder fagområdet "fysikalsk medisin og rehabilitering".

1.4.2 De regionale helseforetakenes måloppnåelse i forhold til andre styringskrav

Økonomiske prestasjonskrav

På foretaksmøtene i januar 2006 stilte departementet krav om at de regionale helseforetakene skulle oppnå økonomisk balanse i 2006. I juni 2006 fikk Helse Midt-Norge RHF forskjøvet balansekravet, og det ble lagt til grunn at det korrigerte resultatet for 2006 ikke skulle overstige 350 mill. kroner.

Tabell 1 Økonomiske krav og RHFenes resultater i 2005 og 2006

Tall i mill. kroner	Oppnådd korrigert resultat 2005	Krav korrigert resultat 2006	Oppnådd korrigert resultat 2006
Helse Øst	42	0	-14,6
Helse Sør	-498	0	-307,1
Helse Vest	-182	0	-405,2
Helse Midt-Norge	-572	-350	-710,9
Helse Nord	-165	0	-432,8
Sum	-1375	-350	-1870,6

Det er betydelige avvik mellom eiers krav og oppnådde økonomiske resultater i samtlige regioner, bortsett fra i Helse Øst. Det korrigerte økonomiske resultatet er forbedret i forhold til 2005 i Helse Sør RHF, mens det er vesentlig forverret i Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF. Den manglende resultatoppnåelsen ble også for disse regionene først meldt departementet på slutten av 2006.

1.4.3 Tidligere rapporterte forhold ved de regionale helseforetakene

Tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene

For 2004 rapporterte Riksrevisjonen om at kontraktene med sykehusapotekene om kjøp i egenregi var i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Kontraktene er fremdeles i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet påla de regionale helseforetakene på foretaksmøtene i januar 2006 å se til at "sykehusapotekenes salg av ikke-reseptpliktige varer og reseptomsetning til pasienter som ikke er tilknyttet sykehuset, utgjør under 20 pst. av sykehusapotekenes totalomsetning". Etter Riksrevisjonens vurdering er departementets pålegg overfor helseforetakene ikke tilstrekkelig, jf. merknad under punkt 3.

Avvik knyttet til kapittel 732 post 77

For 2004 ble det rapportert om et avvik på 40,5 mill. kroner mellom de regionale helseforeta-

kenes regnskaper og statsregnskapet vedrørende kapittel 732 post 77. Departementet opplyste at foretakenes artskonti var endret med virkning fra og med 2006, for å rette opp feilen. Kontrollen for 2006 viser imidlertid at til tross for at foretakenes artskonti er endret, er det fortsatt avvik mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og statsregnskapet. Avviket er redusert til 36,8 mill. kroner og utgjør 1 prosent av posten, noe som innebærer at de regionale helseforetakene har mottatt mer enn det som er ført i statsregnskapet. 18. september 2007 mottok Riksrevisjonen tilleggsopplysninger fra departementet om at de regionale helseforetakene har mottatt 11,8 mill. kroner mindre enn det som er ført i statsregnskapet. Forholdet vil bli fulgt opp videre.

Finansielle leieavtaler

Riksrevisjonen har tatt opp spørsmålet om finansielle leieavtaler flere år på rad. Riksrevisjonen konstaterer at de finansielle leieavtalene som det ble rapportert om vedrørende Helse Midt-Norge for 2005, er brakt i orden. Riksrevisjonen har imidlertid en merknad knyttet til inngåelse av nye finansielle leieavtaler i foretaksgruppen Helse Nord, jf. punkt 3.

Øvrige merknadssaker

Riksrevisjonens øvrige merknader knyttet til kontrollen for 2005 ble rapportert til Stortinget høsten 2006. Departementet har stilt krav til de regionale helseforetakene i 2007, og Riksrevisjonen vil vurdere resultatene av departementets oppfølging i forbindelse med kontrollen for 2007.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til virksomhetsregnskapene.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har følgende felles merknader til forvaltningen av de regionale helseforetakene i 2006:

Oppfølging av avtalespesialistene

En avtalespesialist er en privatpraktiserende legespesialist eller psykologspesialist som har en

driftsavtale med regionen og fast driftstilskudd fra et regionalt helseforetak. Driftsavtalen gir i tillegg rett til refusjon etter takst fra Folkestrygden og til egenandel fra pasientene. Nasjonalt er det totalt 1646 avtalespesialister.⁵ Fordelingen per helseregion er slik: Helse Øst 816, Helse Vest 295, Helse Sør 283, Helse Midt-Norge 166 og Helse Nord 86. Departementet har stilt krav om at de regionale helseforetakene skal kartlegge innholdet og etablere et system for oppfølging av avtalespesialistene.⁶

Avtalespesialistenes prioritering av pasienter

Riksrevisjonens undersøkelse viser at de regionale helseforetakene informerer avtalespesialistene om sentrale og regionale krav og retningslinjer i forhold til prioriteringspraksis, men at de i liten grad har oversikt over avtalespesialistenes faktiske prioriteringer. Det er vanskelig for de regionale helseforetakene som oppdragsgiver å vurdere om avtalespesialistene prioriterer i tråd med prioriteringsforskriften. Dette gjelder i særlig grad innen psykisk helsevern.

Departementet uttaler at i den grad regionale helseforetak ikke skulle ha en tilfredsstillende oppfølging av avtalespesialistenes prioriteringspraksis, vil det være en naturlig utvikling at dette følges opp i forbindelse med arbeidet som skal settes i gang for å integrere avtalespesialistene bedre i "sørge for"-ansvaret som tilligger de regionale helseforetakene.

Oppfølging og kontroll av avtalespesialistene

Norsk pasientregister (NPR) har samlet inn data fra avtalespesialistene innen somatiske fagområder siden 2002. Årsrapporteringen til NPR for 2006 viser at av 730 avtalespesialister responderte 609 med rapport, 75 responderte uten rapport, mens 46 ikke responderte. 536 avtalespesialister fikk godkjent rapporteringen etter NPRs kvalitetskontroll. Riksrevisjonen er kjent med at det er gjennomført et prosjekt for å utvikle et felles rapporteringssystem for avtalespesialistenes rapportering til de regionale helseforetakene.

I påvente av det nye rapporteringssystemet krever de regionale helseforetakene ulik rapportering fra avtalespesialistene. Flere av regionene har ikke oversikt over kapasitet, ventetid og epikrisetid hos avtalespesialistene. De regionale helseforetakene finner det vanskelig å måle kvaliteten på avtalespesialistenes tjenester, men flere oppgir at de følger med på feilbehandling og

5) Tall fra SSB for 2005.

6) Bestillerdokumentene for 2005.

pasientklager vedrørende avtalespesialistene.

Departementet opplyser at det har bedt Sosial- og helsedirektoratet sørge for at det etableres et mottaksapparat i NPR for aktivitetsrapportering fra privatpraktiserende avtalespesialister. Målet er at psykologer og psykiatere med driftsavtale skal ha første ordinære rapportering til NPR i januar 2008 for tredje tertial 2007. Avtalespesialister innen somatiske fagområder skal fortsette å rapportere på dagens format til og med årsdata for 2007, for så å rapportere på nytt format i 2008. Departementet uttaler at rapportering i nytt format og dels på nye parametere må kunne muliggjøre bedre kvalitet på foretakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene.

Bruk av kombinasjonsavtaler

Mange avtalespesialister med driftsavtale er i tillegg ansatt i et helseforetak. Undersøkelsen viser at de regionale helseforetakene i ulik grad har oversikt over bruken av kombinasjonsstillinger. Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF er de eneste som har oppgitt antall avtalespesialister med kombinasjonsavtaler, henholdsvis 28 prosent og 35 prosent. Mange av avtalespesialistene som er ansatt i helseforetak, har en total stilling som overskrider 100 prosent. De regionale helseforetakene synes å ha noe ulik holdning til bruk av kombinasjonsavtaler.

Rutiner for oppfølging av ansattes bierverv

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2005–2006) om ansattes bierverv i konkurrerende virksomhet og i Dokument nr. 1 (2006–2007) om ansatte i Krefregisteret som hadde inngått personlige avtaler med et legemiddelfirma om honorering i forbindelse med utprøving av HPV-vaksinen.

De ansattes adgang til å ha bierverv reguleres blant annet av helsepersonelloven § 9 med forskrift, foretaksgruppens retningslinjer for bierverv og samarbeidsavtalene de regionale helseforetakene har inngått med legemiddelindustriforeningen (LMI).

Riksrevisjonen har kartlagt foretaksgruppens rutiner for oppfølging av ansattes bierverv. Kartleggingen viser at det bare er i helseforetakene i Helse Sør, med unntak av Rikshospitalet-Radiumhospitalet HF, at bierverv registreres elektronisk, gjennom et felles lønns- og personaldatasystem (Personalportalen). I de øvrige foretaksgruppene er opplysninger om bierverv som regel å finne i den enkelte ansattes personal-

mappe. Opplysningene er ikke registrert på en slik måte at de enkelt og oversiktlig kan rapporteres, verken internt eller eksternt. Flere av regionene opplyser imidlertid om at de har planer om å innføre elektroniske systemer for registrering, rapportering og ajourhold.

Riksrevisjonen har videre testet oppfølgingsrutinene ved å be om å få tilsendt oversikter over ansatte i foretaksgruppene med bierverv i legemiddelindustrien. Det tilsendte materialet viser at foretaksgruppene har 13 ansatte med bierverv i legemiddelindustrien. Disse fordeler seg på foretaksgruppene Helse Sør (8) og Helse Midt-Norge (5). Av de åtte i Helse Sør er seks ved Psykiatrien i Vestfold HF, én ved Sørlandet Sykehus HF og én ved Sykehuset i Vestfold HF. I Helse Midt-Norge er alle fem ved Helse Sunnmøre HF.

Departementet uttaler at de regionale helseforetakene ikke er pålagt å registrere bierverv på en ensartet måte eller via et felles lønns- og personalsystem. Det er lagt til rette for å skaffe den nødvendige oversikt, og det foreligger planer om registreringssystemer som vil gi bedre oversikt i framtiden. Departementet mener at det ikke er behov for ytterligere tiltak på området nå, selv om oversikten over antall ansatte med bierverv i legemiddelindustrien antas å være ufullstendig.

Systemet for fordeling av nye spesialistlegestillinger

Systemet ble etablert i 1999 og er regulert i lov om spesialisthelsetjenester § 4-2. Departementet tildeler hver helseregion en årlig stillingskvote etter anbefaling fra Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefording (NR). Systemet skal bidra til god utdanningskapasitet og god lokal, regional og nasjonal fordeling av leger og spesialister. I bestillerdokumentene for 2006 har departementet tildelt totalt 180 nye spesialistlegestillinger med følgende regionvise fordeling: Helse Øst 37, Helse Sør 37, Helse Vest 37, Helse Midt-Norge 37 og Helse Nord 32.

Riksrevisjonen har innhentet data for 2005 og 2006 fra legeforeningens medlemsregister over leger i spesialisthelsetjenesten, jf. tabell 2 på neste side. Oversikten viser at det er vesentlige avvik mellom tildelte og faktiske legestillinger ved sykehusene. Noe av avviket kan forklares ved at departementet har innvilget ekstrastillinger gjennom året, for å øke legekapasiteten ved enkelte sykehus.

Tabell 2 Leger innenfor spesialisthelsetjenesten 2005 og 2006⁷

	Status per 31.12.05	Status per 31.12.06	Endring
Overordnede leger	5 296	5 603	307
Leger i spesialisering	3 814	3 969	155
Privatpraktiserende avtalespesialister	896	896	0
Totalt	10 006	10 468	462
Tildelte lege- stillinger i 2006			180
Avvik			282

Kilde: Legeforeningens medlemsregister

Riksrevisjonen har også undersøkt forholdet mellom tildelte og faktiske legestillinger ved to utvalgte helseforetak i hver region – til sammen ti helseforetak. Undersøkelsen viser at fire helseforetak totalt har ansatt om lag 100 leger utover de lovlig tildelte legestillingene. Ansettelsene kan ikke forklares ved tildelinger av ekstrastillinger fra NR i 2006.

I Helse Vest har Helse Stavanger HF 62 uhjemlede legestillinger. Seks av stillingene er opprettet etter pålegg fra departementet om å opprette døgnbemanning ved redningshelikopterbasen på Sola. Helseforetaket påpeker at for å kunne utføre de oppgavene det er pålagt, er antallet stillinger det har i dag nødvendig.

I Helse Midt-Norge hadde St. Olavs Hospital HF per 21. mars 2007 17 overlegestillinger (11,3 årsverk) uten NR-identifikasjonsnummer. Ifølge St. Olavs Hospital HF ligger årsaken til avviket i etableringen av det nye sykehuset.

I Helse Nord har Universitetssykehuset i Nord-Norge HF i 2006 opprettet 17 stillinger utover tildelt kvote, og helseforetaket har problemer med å forklare avviket.

I Helse Sør ansatte Rikshospitalet-Radiumhospitalet HF tre flere overleger i 2006 enn helseforetaket hadde fått tildelt, og Sørlandet Sykehus HF ansatte én mer enn kvoten. Ingen av helseforetakene begrunner avviket.

De regionale helseforetakene forutsetter at helseforetakene rapporterer til NR slik de er pålagt. Riksrevisjonens undersøkelse viser at de regionale helseforetakene har ulike rutiner for intern oppfølging av rapporteringen. Enkelte regionale

7) Dataene omfatter yrkesaktive medlemmer i Legeforeningen under 70 år i hovedstilling, og tar ikke hensyn til om legene har reduserte stillinger. Turnusleger er ikke omfattet.

helseforetak oppfatter dessuten regelverket som uklart og mener dagens ordning ikke fungerer tilfredsstillende.

Departementet uttaler at det har vært oppmerksom på at legefordelingssystemet ikke fungerer tilfredsstillende, og at det derfor har satt i verk tiltak for å rette på dette og styrke systemets legitimitet og tjenestenes lojalitet til systemet. En konsekvens av at systemet ikke ivaretar forventninger til fleksibilitet og funksjonalitet, er at det oppstår behov for kompensatoriske løsninger. Dagens database (NR-basen) kan ikke håndtere kompensatoriske løsninger, noe som har bidratt til å komplisere systemet og øke antall manuelle meldingsrutiner. Departementet har i tildelingsbrevene til Sosial- og helsedirektoratet for 2006 og 2007 stilt krav om at NR-basen må overføres til ny teknologisk plattform i samarbeid med de regionale helseforetakene. Arbeidet forventes å være gjennomført innen 1. januar 2008.

Vedlikehold av sykehusbygg

Det framgår av bestillerdokumentene til de regionale helseforetakene for 2006 at basisbevilgningen skal dekke vedlikehold av utstys- og bygningsmassen i helseforetaksgruppene.

Vedlikeholdsplaner

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det i liten grad eksisterer planer eller retningslinjer for vedlikehold på regionalt nivå, og at det i varierende grad utarbeides planer i det enkelte helseforetak. I den grad helseforetakene har utarbeidet vedlikeholdsplaner, er planene hovedsakelig kortsiktige. I flere av helseforetaksgruppene er det ulik praksis og strategi knyttet til utarbeidelse av vedlikeholdsplaner.

Departementet er av den oppfatning at det skal foreligge vedlikeholdsplaner ved norske sykehus, og at disse skal støtte kjernevirksomheten på en slik måte at bygningsmassen er hensiktsmessig og forutsigbar. Departementet har merket seg at det synes som om det ikke er en ensartet strategi i de enkelte foretaksgruppene knyttet til vedlikeholdsplaner, og vil følge opp forholdet.

Budsjett- og regnskapsdata knyttet til vedlikehold

Helseforetakene budsjetterer ut fra hvor kritisk vedlikeholdsbehovet er, og rammene som er tilgjengelig. Flere helseforetak oppgir at andelen midler som benyttes til sikkerhetstiltak, akutte forhold og andre lovpålagte tiltak øker, mens det blir benyttet relativt mindre til forebyggende

vedlikehold. Enkelte helseforetak oppgir at det kun er det mest prekære vedlikeholdet som er blitt utført. Flere helseforetak påpeker også at dersom helseforetakene skal følge gjeldende normer for vedlikehold, er det nødvendig å styrke drifts- og vedlikeholdsbudsjettene. Det er variasjon i praktisering av kontoføring av kostnader til vedlikehold, noe som gjør det vanskelig å sammenligne informasjonen fra de ulike helseforetakene.

Departementet understreker at helseforetakene har plikt til å budsjettere innenfor tilgjengelige rammer. Når det gjelder regnskapsføring, opplyser departementet at de regionale helseforetakene bruker norsk standard kontoplan.

Vedlikeholdsetterslepet

Få foretaksgrupper har oversikt over størrelsen på vedlikeholdsetterslepet. Et flertall melder imidlertid om at etterslepet er økende. Flere av foretaksgruppene mener at midlene som benyttes til vedlikehold, ikke er tilstrekkelige for å opprettholde standarden på sykehusbygningene. De regionale helseforetakene rapporterer om få igangsatte tiltak for å unngå at vedlikehold av sykehusbygninger blir nedprioritert.

Departementet understreker at ”vedlikeholdsetterslep” er et begrep uten en entydig definisjon. Departementet viser for øvrig til at regjeringen har varslet en opptrapping av midler til investeringer, det vil si oppgradering av bygg og utstyrsmasse, med til sammen 1 mrd. kroner i perioden 2008–2010.

Avvik i forhold til lover og forskrifter som følge av manglende vedlikehold

Riksrevisjonens undersøkelse viser at manglende vedlikehold har ført til avvik i forhold til lover og forskrifter vedrørende arbeidsmiljø og bygningsmessig sikkerhet.

I samtlige helseforetak i Helse Midt-Norge og Helse Nord, med unntak av Nordlandssykehuset HF, har manglende vedlikehold medført avvik i forhold til lover og forskrifter. I Helse Vest har Helse Bergen HF og Helse Førde HF betydelige utfordringer med oppfølging av tiltakskrav og tidsfrister, samt med oppfølging av pålegg fra Branntilsynet. I Helse Sør RHF viser rapporter utarbeidet av forsikringselskap at bygningene og rutiner er gode ut fra en sikkerhetsmessig synsvinkel. Helse Øst RHF oppgir ikke om manglende vedlikehold har medført avvik.

Departementet viser til at de regionale helseforetakene skal utøve internkontroll i henhold til forskrifter gitt innen de relevante fagområdene, jf. internkontrollforskriften av 1. januar 1997.

Departementet forutsetter at styrene i de enkelte helseforetak mottar rapporter som handler om alle relevante forhold knyttet til driften, også vedlikeholdsbehov.

Tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene

For 2004 rapporterte Riksrevisjonen om at tildelingen av kontrakter til de regionale sykehusapotekene om levering av legemidler til helseforetakene var i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet påberopte seg unntaksbestemmelsen om egenregi og påla de regionale helseforetakene på foretaksmøtene i januar 2006 å påse at ”sykehusapotekenes salg av ikke-reseptpliktige varer og reseptomsetning til pasienter som ikke er tilknyttet sykehuset, utgjør under 20 pst. av sykehusapotekenes totalomsetning”.

Egenregi er en unntaksbestemmelse fra kravet om konkurranse ved anskaffelser, og forutsetter to forhold. For det første må leverandøren utføre hoveddelen av sin virksomhet sammen med den eller de institusjonene som kontrollerer den. I praksis er det antatt at grensen går ved om lag 80 prosent. Det vil si at omsetning til andre enn helseforetakene må være under 20 prosent. For det andre har EF-domstolen stilt som vilkår at oppdragsgiver må ha like sterk kontroll over leverandøren som over sine egne etater. Det innebærer at det enkelte helseforetak må ha instruksjonsmyndighet over sykehusapotekene.

Samtlige regionale helseforetak rapporterer at den eksterne omsetningen i 2006 er under 20 prosent. Helse Vest RHF har imidlertid ikke system for å skille mellom salg til sykehusets pasienter og andre i deres publikumsutsalg, og har anslått fordelingen på bakgrunn av måling i publikumsavdelingen i sykehusapotekene. Omsetningskravet synes således å være innfridd.

Sykehusapotekene er selvstendige rettssubjekter organisert som søsterselskaper til helseforetakene. Etter Riksrevisjonens vurdering er denne organiseringen til hinder for at det andre vilkåret for egenregi kan oppfylles, da helseforetakene ikke kan sies å ha kontroll og instruksjonsmyndighet over sykehusapotekene. Det innebærer at helseforetakenes direktekjøp av legemidler fra de regionale sykehusapotekene ikke kan hjemles i unntaksbestemmelsen om egenregi, og at ord-

ningen er i strid med regelverket for offentlige anskaffelser.

Helse Nord RHF

I forbindelse med kontrollen for 2006 med foretaksgruppen Helse Nord har Riksrevisjonen merknader til følgende forhold ved Universitetssykehuset i Nord-Norge HF (UNN HF):

Avtaler med Lyngen kommune om leie av ambulansestasjoner

Etter helseforetaksloven § 33 kan ikke helseforetakene ta opp lån i det private markedet med mindre det er særskilt fastsatt i vedtektene at de skal ha slik adgang. Departementet har tidligere fastslått at finansiell leasing må likestilles med lån, og at helseforetakene derfor ikke har anledning til å inngå finansielle leieavtaler.

UNN HF har i 2006 inngått to avtaler med Lyngen kommune om leie av to ambulansestasjoner. Det framgår av leiekontraktene at lokalene overtas av leietaker (UNN HF) den 15. februar 2007, at leietiden er ti år fra overtakelsesdatoen med rett for leietaker til forlengelse i to perioder á fem år. Kontraktene er uoppsigelige for leietaker i leieperioden.

Lyngen kommune skal oppføre og eie begge ambulansestasjonene. Formannskapet og kommunestyret har vedtatt et samlet kostnadsoverslag for begge stasjonene på 7,5 mill. kroner. Kommunen skal finansiere byggeprosjektene ved låneopptak, med en løpetid som tilsvarende den uoppsigelige leietiden for UNN HF. Alle kostnader, inklusive kapitalkostnader og administrative kostnader, blir regnet med i beregningsgrunnlaget for husleien. Kommunen vil derfor ikke ha noen utgifter ved å påta seg oppføringen av ambulansestasjonene. Leiesummene er ikke spesifisert i leiekontraktene, men det framgår at årlig leiesum fastsettes mellom partene med grunnlag i revisorgodkjent byggregnskap for ambulansestasjonene. Leiesum skal betales én gang per år ved utgangen av året, første gang den 20. desember 2007.

Departementet uttaler at det er et brudd på departementets retningslinjer dersom dette er finansielle leieavtaler. Departementet har imidlertid ikke hatt mulighet til å få en vurdering fra kompetent hold av om kontraktene skal klassifiseres som operasjonell leasing eller finansiell leasing. Det vil i samarbeid med revisor for Helse Nord RHF bli satt i gang et arbeid med å klassifisere kontraktene.

Salg av Senter for psykisk helse på Gibostad i Lenvik kommune

Etter helseforetaksloven § 31 skal vedtak om å avhende fast eiendom treffes av foretaksmøtet. I vedtektene er det nedfelt et unntak om at styret kan beslutte salg av fast eiendom når eiendommen er verdsatt til 10 mill. kroner eller mindre. Unntaket må tolkes i lys av en generell forutsetning om at eiendomssalg skal håndteres på en profesjonell måte. Det framgår av protokoll fra styremøte den 7. desember 2005 at styret i UNN HF vurderte å selge eiendom med bygninger på Gibostad, eventuelt gi den til Lenvik kommune.

Eiendommen ble lagt ut for salg som ett salgsobjekt hos en lokal eiendomsmegler i desember 2005. Salgsobjektet besto av eiendommer på totalt 22 dekar med 257 meter strandlinje, bestående av til sammen fem separate bruksnummer fordelt på ett tidligere sykehjem med tre fløyer, to eneboliger m/sokkeleilighet og to tomter. I prospektet fra eiendomsmegleren er salgsobjektet markedsført som næringsseiendom med takst på 6,6 mill. kroner og prisantydning på 2,5 mill. kroner. Det framgår av takst- og tilstandsrapporten at bygningsmassen er relativt godt vedlikeholdt innvendig, og at bygget er i teknisk god stand. Teknisk nåverdi av hovedbygg (tidligere sykehjem) er stipulert til 17 mill. kroner, mens teknisk nyverdi er stipulert til 50,4 mill. kroner.

UNN HF opplyser at det fram til august 2006 ikke var kommet inn noen seriøse henvendelser eller bud på eiendommen. I forbindelse med åpningen av Senter for psykisk helse på Silsand den 6. september 2006 ble rådmannen i Lenvik kommune muntlig tilbudt å kjøpe eiendommen for 1 krone av UNN HFs administrerende direktør. Kommunen svarte at den skulle regne på det og vurdere tilbudet. I løpet av få uker ble så hele eiendommen solgt for 600 000 kroner til et eiendomsselskap, Gisund Eiendom AS, som er eid av en tidligere ordfører i kommunen og hans sønner. UNN HF opplyser at saken ikke kunne styrebehandles på grunn av kort budfrist (tre dager), og at styreleder måtte ta avgjørelsen om salg alene. Styret ble deretter orientert i første styremøte og hadde ingen merknader til salget. I protokoll fra styremøte den 9. november 2006 sak 51/06 framgår det at "Gibostad er solgt med tap på 24,4 millioner kroner. Dette kommer som økt økonomisk underskudd i 2006. Bakgrunnen er en feil taksering i 2001".

Ifølge Eiendomsregisteret ble de to eneboligene videresolgt av Gisund Eiendom AS til privatper-

soner innen ca. to måneder for henholdsvis 500 000 kroner og 460 000 kroner. Kjøpesummene tilsvarte veiledende markedspris for eneboligene i taksten, og salgene ga Gisund Eiendom AS en samlet gevinst på 360 000 kroner.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at eiendommen feilaktig er markedsført som næringseiendom. Ifølge plan- og reguleringssetaten i Lenvik kommune har eiendommen med alle fem bruksnummer aldri tidligere vært regulert. Siden eneboligene raskt ble videresolgt til veiledende markedspris, er det grunn til å tro at feilaktig markedsføring som næringseiendom har vært en utslagsgivende årsak til den lave interessen i markedet. Videre viser undersøkelsen at Lenvik formannskap på forespørsel fra Gisund Eiendom AS allerede har vedtatt at privat reguleringsplanforslag kan fremmes for eiendommen, og at kommunen i mars 2007 mottok varsel om reguleringsplanarbeid for boligprosjekt på Gibostad.

Departementet uttaler at det synes som om denne saken ikke har vært underlagt tilfredsstillende håndtering verken når det gjelder samarbeidet med Lenvik kommune, eller selve salget som sådan.

4 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Tidligere rapporterte forhold ved Sosial- og helsedirektoratet

Informasjons- og rapporteringssystemet Exie
Regnskapsåret 2005⁸ stilte Riksrevisjonen spørsmål ved Sosial- og helsedirektoratets bruk av informasjons- og rapporteringssystemet Exie. Det ble påpekt svakheter ved styrings- og rapporteringssystemet fordi flere av oppgavene i tildelingsbrevet ikke kunne identifiseres.

Revisjonen for 2006 viser forbedring i sporbarheten mellom oppgaver i tildelingsbrev til direktoratet, videreføring av oppgavene i Exie og rapportering til departementet.

Saken er avsluttet.

Tilskuddssystemet Pandora

I forbindelse med tilskuddsrevisjonen for 2004 og 2005 tok Riksrevisjonen opp hvorfor direktoratet ikke hadde satt overordnede krav til hvilke kontrollhandlinger tilskuddsmottakers revisor

skal utføre.⁹ Departementet og direktoratet svarte at de ville iverksette tiltak og følge opp saken.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte¹⁰ at det var kritikkverdig at forholdet ikke var ordnet i 2005. Komiteen ba om at saken ble fulgt opp og omtalt i Dokument nr. 1 (2007–2008).

Revisjonen for 2006 viser at direktoratet har iverksatt nødvendige tiltak.

Saken er avsluttet.

Sosial- og helsedirektoratets virksomhetsstyring og rapportering til departementet

Riksrevisjonen stilte ved revisjonen av 2005-regnskapene¹¹ spørsmål ved direktoratets styring av underliggende virksomheter siden sentrale mål for Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenestekontor (Kunnskapssenteret) ikke var nedfelt i direktoratets tildelingsbrev til virksomhetene.¹² Informasjon om måloppnåelse i forhold til Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og Kunnskapssenteret gikk ikke fram i direktoratets årsrapport for 2005 til departementet.

Revisjonen for 2006 viser en bedring i sporbarhet mellom tildelingsbrev og rapportering, men det er fremdeles enkelte svakheter i direktoratets virksomhetsstyring av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell.

I stortingsproposisjonen¹³ er det blant annet stilt krav om at Statens autorisasjonskontor for helsepersonells saksbehandling skal være effektiv og forsvarlig. Etter Riksrevisjonens vurdering er det risiko for at Statens autorisasjonskontor for helsepersonell ikke har tilfredsstillende it-systemer og rutiner i forhold til kravene satt i ovennevnte stortingsproposisjon.

Departementet uttaler at det i tildelingsbrevet for 2008 på flere av direktoratets områder vil bli utviklet egnede styringsindikatorer som bidrar til effektiv styring og rapportering. Dette arbeidet vil også være relevant i forhold til Statens autorisasjonskontor for helsepersonell.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

9) Dokument nr. 1 (2005–2006) og Dokument nr. 1 (2006–2007).

10) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

11) St.prp. nr. 1 (2004–2005).

12) Dokument nr. 1 (2006–2007).

13) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

8) Dokument nr. 1 (2006–2007).

4.2 Tidligere rapporterte forhold ved Nasjonalt folkehelseinstitutt

Sakkyndige uttalelser og overtidsbetaling

Riksrevisjonen påpekte ved revisjonen av 2005-regnskapet¹⁴ at sakkyndige i ledende stillinger, som tidligere mottok honorar for sakkyndige uttalelser, hadde fått stor økning i utbetalt overtid. Overtidsbetalingene var i strid med hovedtariffavtalens bestemmelser.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i sin uttalelse¹⁵ at Nasjonalt folkehelseinstitutt er en statlig virksomhet, og at departementet plikter å se til at virksomheten holdes innenfor de rammene som gjelder for staten.

Revisjonen for 2006 viser en nedgang i overtidsbetalingen. Nasjonalt folkehelseinstitutt har iverksatt tiltak for å etterleve hovedtariffavtalen.

Særavtalen for sakkyndige uttalelser ble sagt opp 1. mai 2006. Riksrevisjonen har registrert at det ikke er ført kostnader på kapittel/post sakkyndige uttalelser etter juni 2006.

Saken er avsluttet.

Kjøp av aksjer

Som en følge av revisjonen av 2005-regnskapene stilte Riksrevisjonen spørsmål ved Nasjonalt folkehelseinstitutts kjøp av aksjer i forbindelse med stiftelsen av selskapet IC Particles AS, spesielt da det ikke gikk fram at instituttet hadde hjemmel for å kjøpe aksjer.¹⁶

Nasjonalt folkehelseinstitutt hadde ikke rapportert om aksjekjøpet til kapitalregnskapet. Departementet svarte at det tok sikte på å fremme forslag om hjemmel for tegningen av aksjeposten for Stortinget høsten 2006.

Anskaffelsen av aksjer i IC Particles AS ble omtalt i St.prp. nr. 1 og nr. 15 (2006–2007). Det framgikk at ved nytegning av 39 prosent av aksjekapitalen i 2005 anskaffet instituttet aksjer i selskapet for kr 49 140 uten nødvendig hjemmel.

Revisjonen av statsregnskapet for 2006 viser at aksjene er tatt med i kapitalregnskapet. I tillegg er Nasjonalt folkehelseinstitutts aksjer i Forskningsparken AS med kr 50 000 også tatt inn i

14) Dokument nr. 1 (2006–2007).

15) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

16) Dokument nr. 1 (2006–2007).

kapitalregnskapet. Dette er et kapitalinnskudd som ble foretatt på 1980-tallet.

Saken er avsluttet.

4.3 Tidligere rapporterte forhold ved Statens legemiddelverk

Inntekter

Riksrevisjonen påpekte ved revisjonen av 2005-regnskapet¹⁷ at regnskapet til Statens legemiddelverk ikke kunne bekrefte siden det ikke var mulig å skaffe tilstrekkelig verifisert informasjon til å bekrefte at inntektene var fullstendige.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen la til grunn i sin uttalelse¹⁸ at departementet må følge opp saken tett for å se til at tiltak som er satt i verk, faktisk gir forventet resultat.

Statens legemiddelverk etablerte et prosjekt i 2005 for å tilfredsstille krav til forsvarlig økonomistyring for fire utvalgte avgifter. Prosjektet ble ferdigstilt i 2006. Revisjonen for 2006 viser store forbedringer i rutiner for styring av inntektene ved Statens legemiddelverk.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det gjennom flere år har vært betydelig avvik mellom budsjett og regnskap på flere inntektsposter. Det er i liten grad redegjort for årsakene til avvikene. Riksrevisjonen vurderer avvikene som vesentlige og mener at bevilgningsreglementets krav til realistisk budsjettering ikke er ivaretatt.

Statlige myndigheter har ansvar for å koordinere og følge opp innsatsen med å sikre befolkningen mot skadelige faktorer i miljøet, blant annet smitte og radioaktive utslipp. Riksrevisjonen vil bemerke at Sosial- og helsedirektoratet ikke har satt tydelige krav til hva som skal forventes av tiltak fra fylkesmannsembetene, og hva som skal rapporteres til direktoratet. Flere embetsoppdrag innen miljørettet helsevern og smitte samt ulykkes- og atomberedskap var i varierende grad fulgt opp, og det er betydelige regionale og loka-

17) Dokument nr. 1 (2006–2007).

18) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

le ulikheter i oppdateringen av planer og beredskap. Riksrevisjonens funn gir grunn til å stille spørsmål ved om beredskapen på disse viktige områdene fungerer optimalt. Konsekvensen kan være at liv og helse trues ved en eventuell krisesituasjon. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Helse- og omsorgsdepartementet er tydelig nok på hvordan det vil styrke innsatsen for å bøte på de svakhetene som Riksrevisjonen har påpekt.

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av fylkesmannsembetene, Dokument 3:14 (2006–2007), viser at det er mangelfull samordning mellom fagdepartementenes oppgaver og Fornyings- og administrasjonsdepartementets tildeling. Manglende samordning kan føre til variasjon i hvordan oppgaveløsningen prioriteres og utøves i de ulike embetene.

Riksrevisjonen konstaterer at Helse- og omsorgsdepartementet styrer Nasjonalt folkehelseinstitutt gjennom et svært aktivitetsorientert tildelingsbrev, og at det er lite sporbarhet mellom de valgte aktiviteter, mål og rapportering. Manglende sporbarhet mellom mål, aktiviteter og rapportering kan medføre utfordringer for departementets og virksomhetens mål- og resultatstyring, for eksempel å vurdere om ressursbruken ved instituttet er effektiv, og om tjenestene og produktene som leveres, er av riktig kvalitet og dimensjon.

Av tidligere rapporterte forhold har Riksrevisjonen merket seg at det fortsatt knytter seg svakheter til departementets oppfølging av direktoratets virksomhetsstyring av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. Etter Riksrevisjonens vurdering er det risiko for at kontoret ikke har tilfredsstillende it-systemer og rutiner for å møte de kravene Stortinget har stilt om at saksbehandlingen skal være effektiv og forsvarlig.

Forvaltningen av de regionale helseforetakene

Statsrådets beretninger for de regionale helseforetakene for 2006 er foreløpig ikke mottatt. Eventuelle merknader til statsrådets beretninger vil bli tatt inn i Riksrevisjonens uttalelse i punkt 7.

De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

Rapporteringen i de årlige meldingene er fortsatt mangelfull innen enkelte områder, noe som gjør det vanskelig å vurdere om målene nås. Riksrevisjonen registrerer at selv om resultatene for enkelte av de nasjonale indikatorene er forbedret, nås ikke målene. Riksrevisjonen konstaterer at det fremdeles er store variasjoner i praksis

med tildeling av rett til nødvendig helsehjelp, både innad i og mellom regionene. Riksrevisjonen mener at det er alvorlig at mange pasienter med rett til individuell plan ikke har fått utarbeidet en slik plan.

Riksrevisjonen konstaterer at de regionale helseforetakene har problemer med å oppnå flere av målene innenfor psykisk helsevern. Det har ikke vært en reduksjon i ventetid for barn og unge, og ventetiden for voksne har økt. Rekrutteringsproblemer fører til at flere regioner har vanskelig for å innfri kravene.

Riksrevisjonen finner det alvorlig at det er store geografiske forskjeller i ventetid på rusområdet samt i vurdering av tildeling av rett til nødvendig helsehjelp, og at fastsatt frist for behandlingsoppstart brytes.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tilbudet innenfor habilitering og rehabilitering i tilstrekkelig grad er styrket og utbygget. Det er stor variasjon i ventetid innenfor fagområdet fysisk medisin og rehabilitering. Selv om det har vært en styrking av tilbudet for pasienter med alvorlig hodeskade i noen av regionene, er tilbudet fremdeles ikke tilstrekkelig.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at samtlige regionale helseforetak, bortsett fra Helse Øst RHF, viser til vesentlige avvik mellom økonomiske krav fra eier og oppnådde resultater for 2006. I tillegg viser det økonomiske resultatet en forverring for tre av regionene. Flere av regionene melder om den manglende måloppnåelsen først i slutten av 2006. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke den økonomiske styringen, oppfølgingen og kontrollen gitt tilfredsstillende resultat.

Oppfølging av avtalespesialistene

De regionale helseforetakene mangler oversikt over avtalespesialistenes prioriteringspraksis, og de gjør ikke nødvendig oppfølging og kontroll av dem. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette en betydelig risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres. Riksrevisjonen vil også peke på at manglende oversikt over bruk av kombinasjonsavtaler kan bidra til å øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og inhabilitet.

Rutiner for oppfølging av ansattes bierverv

Det er tillatt for ansatte i regionale helseforetak og helseforetak å ha bierverv, med de begrens-

ninger som følger av helsepersonelloven § 9 med forskrift. Formålet med reguleringen er å unngå utilbørlig påvirkning av helsepersonell og sikre tillit til helsepersonells integritet og uavhengighet. Riksrevisjonen mener det er grunn til å tro at det på nasjonalt nivå er langt flere enn 13 ansatte som har bierverv i legemiddelindustrien. Riksrevisjonen vil peke på at muligheten for å bruke registrerte opplysninger til å følge opp ansattes bierverv, forutsetter at det etableres rutiner og systemer som leverer pålitelige data. Undersøkelsen viser at slike rutiner og systemer ennå ikke er godt nok implementert til tross for at foretaksgruppene har rettet oppmerksomheten mot bierverv siden 2003.

Systemet for fordeling av nye spesialistlegestillinger

Fordeling av nye spesialistlegestillinger er et viktig virkemiddel for sentrale myndigheter for å styre knappe ressurser. Riksrevisjonens undersøkelse av det lovfestede systemet for legefording viser vesentlig avvik mellom lovlig tildelte stillinger og faktisk antall stillinger ved flere helseforetak. Undersøkelsen viser at systemet ikke fungerer som forutsatt, at regelverket oppfattes som uklart, og at det har vært manglende lojalitet til systemet. Departementet mener avvikene i stor grad kan knyttes til teknologiske utfordringer ved NR-basen, som er departementets verktøy for å forvalte systemet. Etter Riksrevisjonens vurdering vil ansettelse av leger utover tildelte kvoter bidra til å øke helseforetakenes lønnskostnader og svekke den økonomiske kontrollen. I tillegg kan det forsterke ubalansen i legemarkedet og vanskeliggjøre rekruttering av spesialister i nærliggende sykehusområder, samt føre til at assistentleger ansatt i stillinger utenfor kvoter, ikke får godkjent spesialistutdannelsen sin. Riksrevisjonen mener det er uheldig at departementet som forvalter av systemet ikke i større grad legger vekt på ovennevnte konsekvenser, og mener det er tvilsomt om problemene med systemet kun skyldes utfordringene med de teknologiske løsningene.

Vedlikehold av sykehusbygg

Riksrevisjonen vil peke på at verken de regionale helseforetakene eller departementet har tilfredsstillende oversikt over foretaksgruppenes vedlikeholdsbehov. En slik oversikt er, etter Riksrevisjonens vurdering, nødvendig for å vurdere om eksisterende standard opprettholdes. Vedlikehold blir ofte nedprioritert av helseforetakene, og dette har ført til avvik i forhold til lover og forskrifter, som eksempelvis arbeidsmiljølov og brann- og

eksplosjonsvernlov. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det reises spørsmål ved om utviklingen på dette feltet er tilfredsstillende.

Tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene

Egenregi er et unntak fra kravet om konkurranse ved anskaffelser og forutsetter både begrensninger i leverandørens omsetning til eksterne og at oppdragsgiver har like sterk kontroll over leverandøren som egne etater. Etter Riksrevisjonens vurdering oppfyller helseforetakene ikke begge forutsetningene. Helseforetakene må også ha instruksjonsmyndighet overfor sykehusapotekene dersom unntaksbestemmelsen om egenregi skal komme til anvendelse. Det innebærer at kontraktene om sykehusapotekenes levering av legemidler til helseforetakene er i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet fremdeles ikke har ryddet opp i forholdet.

Helse Nord RHF

Riksrevisjonen har rapportert til Stortinget om helseforetakenes bruk av finansielle leieavtaler flere år på rad. Riksrevisjonen finner det derfor kritikkverdig at Universitetssykehuset i Nord-Norge HF i 2006 inngikk nye avtaler som kan anses som finansiell leasing i strid med helseforetaksloven § 33.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at kravene til profesjonell håndtering, forsvarlig saksbehandling og økonomisk forsvarlig forvaltning av offentlige verdier ikke er tilstrekkelig ivaretatt ved salg av eiendom på Gibostad i Lenvik kommune.

6 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 9. august 2007 svart:

”Helse- og omsorgsdepartementet viser til Riksrevisjonens merknader til regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen for 2006 i brev av 21.06.07, og til departementets merknader til tidligere korrespondanse om de enkelte sakene.

Riksrevisjonen peker på at departementet ikke har tilfredsstillende oversikt over foretakgruppens vedlikeholdsbehov. Departementet vil understreke det helhetlige ansvaret som de regionale helseforetakene har for investeringer og drift. Når det gjelder vedlikehold er departemen-

tets rolle og ansvar å sørge for at de regionale helseforetakene har strategiske planer for sitt vedlikehold, slik at nødvendig og prioriteringsmessig riktig vedlikehold gjennomføres. De regionale helseforetakenes oppgave er å tilpasse sykehusbygg og utstyr til dagens drift. Opprettholdelse av eksisterende standard er dermed ikke en isolert målsetting. Vedlikeholdsplaner må sees i forhold til andre driftsmessige behov ved sykehusene, også i forhold til mer overordnede investeringsplaner som tar hensyn til behov for oppgradering og moderniseringer ved sykehusene. Etter sykehusreformen har det vært en rekordhøy investeringsaktivitet ved norske sykehus. I perioden 2002–2006 er det investert for mer enn 30 mrd. kroner.

Riksrevisjonen påpeker at Universitetssykehuset i Nord-Norge har inngått en avtale som Riksrevisjonen anser som finansiell leasing. Finansiell leasing er å betrakte som langsiktig lån, og departementet har i sin styring av de regionale helseforetakene lagt til grunn at langsiktig lån kun skal tas opp gjennom en statlig låneordning til investeringsformål. Det er satt i gang en vurdering av om denne leieavtalen klassifiseres som finansiell eller operasjonell avtale, hvorav sistnevnte er tillatt. Skulle det vise seg at avtalen er finansiell, vil den bli avsluttet så raskt som mulig. Helseforetaksloven § 33 tilsier at helseforetakene ikke kan ta opp lån med mindre det er særskilt fastsatt i vedtektene at de skal ha slik adgang. Bestemmelsen sier ikke noe om hvor lånet kan tas opp. Helse Nord er gitt rammer for låneopptak i sine vedtekter. En eventuell leasingavtale i Helse Nord er ikke i strid med helseforetaksloven, men er et brudd i forhold til departementets retningslinjer om hvor lån kan tas opp. Forholdet som gjelder tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene og spørsmålet om direktekjøp vil departementet følge opp ved å se på rettsanvendelsen i disse sakene – og eventuelt vurdere tiltak overfor de regionale helseforetakene.

Departementet mener at en utilfredsstillende oppfølging av systemet med fordeling av nye spesialistlegestillinger, ved at det blir et vesentlig avvik mellom tildelte stillinger og faktisk antall stillinger ved flere foretak, også har betydning for helseforetakenes lønnskostnader, balansen i legemarkedet m.m. De teknologiske utfordringer ved NR-basen alene anses ikke å være tilstrekkelig til å forklare avvikene.

På bakgrunn av utfordringene i legefordelingssystemet har departementet derfor gjennomført

og planlagt flere tiltak på systemnivå for å styrke systemets legitimitet og tjenestenes lojalitet til systemet. Siden 2006 er fordelingen av nye legestillinger formidlet i departementets oppdragsdokumenter til de regionale helseforetakene, sammen med, og sett i forhold til øvrige styringskrav til tjenesten. I foretaksmøtene i februar 2007 ble det stilt krav om at de regionale helseforetakene må gjennomføre de tiltak som er nødvendige for å sikre at fordelingsystemet overholdes, og at fordelingen av stillinger skjer i tråd med styringskravene i oppdragsdokumentet. Departementet har i tildelingsbrevet til Sosial- og helsedirektoratet (2006 og 2007) stilt krav om at de, i samarbeid med de regionale helseforetakene, videreutvikler NR-basen og overfører den til en ny teknologisk plattform.

For å sikre et system med legitimitet og lojalitet i tjenestene, må systemet inneha den nødvendige fleksibilitet og funksjonalitet, og være godt begrunnet. Det er en utfordring at legefordelingssystemet har styringselementer som skiller seg fra de som vanligvis følger av foretaksorganisering. Legefordelingssystemet skal derfor gjennomgås, og nødvendige tiltak iverksettes. Dette fremgår av Nasjonal helseplan (St. prp. nr. 1 (2006–2007) Kap. 6).

Departementet vil også vise til at vi fra 2007 har innført et nytt og utvidet rapporteringsopplegg hvor eier nå tar ytterligere grep for å forbedre oppfølging og kontroll av de regionale helseforetakene, og de regionale helseforetakenes oppfølging av sin foretaksgruppe, slik det er beskrevet i pkt 5.1 i protokollene fra foretaksmøtene i februar 2007. Utviklingen i lønnskostnader og bemanningssituasjon inngår i rapporteringsopplegget.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 11 revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i ett særlovselskap og ett deleid aksjeselskap, men har flere merknader til forvaltningen av de regionale helseforetakene.

Riksrevisjonen ser alvorlig på svakhetene ved departementets budsjettrutiner i forhold til inntekter. Riksrevisjonen forventer at departementet iverksetter tiltak for at bevilgningsreglementets krav til realistisk budsjettering skal bli fulgt. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at flere

embetsoppdrag til fylkesmennene innen miljørettet helsevern og smitte samt ulykkes- og atomberedskap i varierende grad er fulgt opp, og at det er betydelige regionale og lokale ulikheter i oppdateringen av planer og beredskap. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke i tilstrekkelig grad har rutiner som sikrer oppfølging av beredskapsområdet i forhold til egne tildelingsbrev og embetsoppdrag.

Riksrevisjonen finner grunn til å kritisere departementets styring av Nasjonalt folkehelseinstitutt. Manglende sporbarhet mellom mål, detaljerte aktiviteter og rapportering vanskeliggjør departementets og virksomhetens mål- og resultatstyring. Riksrevisjonen understreker departementets etatsstyringsansvar og forutsetter at departementet følger opp de påpekte forhold.

Av tidligere rapporterte forhold konstaterer Riksrevisjonen at det fortsatt knytter seg svakheter til departementets oppfølging av Sosial- og helsedirektoratets virksomhetsstyring av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. Riksrevisjonen understreker at departementet må utøve sin etatsstyring slik at Stortingets mål om effektiv saksbehandling ved Statens autorisasjonskontor for helsepersonell blir nådd. Riksrevisjonen har merket seg departementets utsagn om at det i tildelingsbrevet for 2008 på flere av direktoratets områder vil bli utviklet egnede styringsindikatorer.

Av tidligere rapporterte forhold er sakene vedrørende styrings- og rapporteringssystemet Exie og tilskuddssystemet Pandora i Sosial- og helsedirektoratet avsluttet. Det samme gjelder sakene vedrørende sakkyndige uttalelser og overtidsbetaling, samt kjøp av aksjer uten hjemmel ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Når det gjelder Statens legemiddelverk, er saken om utilstrekkelig informasjon til å bekrefte inntektenes fullstendighet avsluttet.

Forvaltningen av de regionale helseforetakene

De regionale helseforetakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene er mangelfull, og de har i liten grad oversikt over avtalespesialistenes faktiske prioriteringer. Riksrevisjonen mener dette er alvorlig, da det gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter.

Riksrevisjonen mener det tar uforholdsmessig lang tid å få implementert retningslinjene for bierverv som ble vedtatt allerede i 2003. Riksrevisjonen ser

også alvorlig på at helseforetakene i liten grad har oversikt over ansatte som har driftsavtale som avtalespesialister og ansatte med bierverv i legemiddelindustrien. Dette kan etter Riksrevisjonens vurdering bidra til å øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og inhabilitet og svekke tilliten til helsepersonells integritet.

Foretaksgruppen Helse Nord solgte Senter for psykisk helse på Gibostad samlet til et eieendomsselskap med et tap på 24,4 millioner kroner. Eiendommen besto av til sammen fem separate bruksnummer fordelt på ett tidligere sykehjem med tre fløyer, to eneboliger med sokkel-leiligheter og to tomter. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at kravene til profesjonell håndtering, forsvarlig saksbehandling og økonomisk forsvarlig forvaltning av offentlige verdier ikke er tilstrekkelig ivarettatt ved salget. Når det gjelder avtalene om leie av ambulansestasjoner i Helse Nord, har Riksrevisjonen merket seg at det er satt i gang en vurdering av om disse er å betrakte som langsiktige lån, og at de vil bli avsluttet dersom så er tilfelle.

Departementet har ikke nødvendig oversikt over foretaksgruppens behov for vedlikehold av sykehusbygg. Foretaksgruppens nedprioritering av vedlikehold har ført til avvik i forhold til lover og forskrifter om arbeidsmiljø og bygningsmessig sikkerhet. Departementet svarer at det har ansvar for å sørge for at de regionale helseforetakene har strategiske planer for sitt vedlikehold, slik at nødvendig og prioriteringsmessig riktig vedlikehold gjennomføres. Riksrevisjonen vil påpeke at slike planer i liten grad eksisterer, at nedprioritering av vedlikehold kan få alvorlige sikkerhetsmessige konsekvenser for ansatte, pasienter og pårørende, og at det på sikt kan generere unødige store kostnader.

Det er vesentlig avvik mellom lovlig tildelte spesialistlegestillinger og faktisk antall stillinger ved flere helseforetak. Det lovregulerte legefordingssystemet har ikke fungert som forutsatt, og regelverket oppfattes som uklart. Riksrevisjonen registrerer at legefordingssystemet nå skal gjennomgås og nødvendige tiltak iverksettes. Riksrevisjonen finner det imidlertid alvorlig at departementet som forvalter av systemet ikke tidligere i større grad har vektlagt at manglende etterlevelse av systemet kan medføre svekket økonomisk kontroll, forsterking av ubalanse i legemarkedet, samt problemer med rekruttering og godkjenning av spesialistutdanningen. Det er betydelige avvik mellom krav og oppnåd-

de økonomiske resultater i samtlige regionale helseforetak, med unntak av Helse Øst RHF. Det korrigerede økonomiske resultatet er vesentlig forverret i Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF. Videre er resultatrapporteringen og måloppnåelsen fortsatt svak på flere sentrale områder som habilitering og rehabilitering, psykisk helsevern og rus. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet fra 2007 har innført nytt og utvidet rapporteringsopplegg. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om dette er tilstrekkelig for å sikre bedre måloppnåelse og nødvendig styring av de regionale helseforetakene.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har ryddet opp i merknadssaken fra 2004-kontrollen vedrørende brudd på regelverket for offentlige anskaffelser ved tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene om levering av legemidler. Riksrevisjonen har merket seg at rettsanvendelse vil bli sett på, og eventuelle tiltak overfor de regionale helseforetakene vurdert.

Det gjennomføres for tiden fire forvaltningsrevi-

sjoner på departementets ansvarsområde – én om it i sykehus og elektronisk samhandling i helsesektoren, én om kapasitet, prioritering og overordnet styring innen voksenpsykiatri, én om kvalitet og samarbeid i pleie- og omsorgstjenesten og én om generiske legemidler – forvaltning og priser.

Riksrevisjonen viser for øvrig til *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til barn og unge med psykiske problemer*, Dokument nr. 3:7 (2006–2007).

Dissens fra riksrevisor Annelise Høegh

Annelise Høegh ser på avtalespesialistene som en nødvendig ressurs for å øke helsetilbudet og redusere ventetiden til helsehjelp. Det er viktig at de så langt råd følger prioriteringsforskriften, men dette medlem ser det ikke som alvorlig at de også har et innslag av pasienter med mindre alvorlige lidelser enn det som er beskrevet i forskriften. Dette medlem kan derfor ikke slutte seg til formuleringene om at helseforetakenes manglende oppfølging og kontroll av avtalespesialistene er alvorlig og gir en betydelig og høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Jens Arild Gunvaldsen

Riksrevisor Ranveig Frøiland fratrådte under behandlingen av helseforetakene.

Justis- og politidepartementet

1 Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Det er ett programområde under Justisdepartementet: Justissektoren.

Justisdepartementets budsjett for 2006 var på 16,7 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 15,1 mrd. kroner
- nybygg/anlegg 463 mill. kroner
- tilskudd/overføringer 1,1 mrd. kroner

Justisdepartementets budsjetterte inntekter for 2006 var på 2,8 mrd. kroner.

Justisdepartementet har ansvaret for 15 virksomheter. Domstoladministrasjonen, som har ansvaret for domstolene, er i tillegg under justisministerens parlamentariske ansvarsområde overfor Stortinget. Riksrevisjonen har avgitt 16 avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Revisjonen viser at det er mangelfull styring av anskaffelser innen deler av sektoren og mangelfull måloppnåelse på visse områder i enkelte av departementets underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett heleid og ett deleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

Revisjonen av statsregnskapet og departementets forklaringer til statsregnskapet for 2006 viser at det på enkelte kapitler og poster er mer-/mindreutgifter. Dette gjelder blant annet følgende kapitler:

- Kapittel 466 *Særskilte straffesaksutgifter m.m.*, post 01 *Driftsutgifter* og kapittel 470 *Fri rettshjelp*, post 70 *Fri sakførsel*, har merutgifter på henholdsvis 24,8 mill. kroner og 14,2 mill. kroner. Departementet forklarer merutgiftene på postene med at forbruket siste kvartal har vært høyere enn forventet. Regnskapstallene for både 2004 og 2005 viser at de høyeste utbetalingene ble foretatt i løpet av årets siste kvartal. Det synes ikke som om

departementet tok hensyn til dette utbetalingsmønsteret da forslag til nedjustering av bevilgning ble lagt fram for Stortinget til behandling 18. desember 2006.¹ Departementet har blant annet uttalt at nedjusteringen ble foretatt med særlig vektlegging på regnskapstall per september 2006, men det ser i ettertid, også i lys av forbruksmønsteret på postene i 2004 og 2005, at det burde vært lagt større vekt på regnskapstallene per 30. juni 2006.

- Kapittel 440 *Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten* (jf. kapittel 3440), post 23 *Sideutgifter i forbindelse med sivile gjøremål* har en mindreutgift på 9,6 mill. kroner. Riksrevisjonen stilte spørsmål om bevilgningen under posten burde vært redusert på samme tid som bevilgningen under kapittel 3440 *Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten*, post 07 *Gebyr – sivile gjøremål* ble redusert. Departementet forklarer mindreutgiften med at aktiviteten har vært lavere enn antatt, noe som også var bakgrunnen for reduksjon av bevilgningen på kapittel 3440, post 07, og ser i ettertid at det burde vært fremmet forslag om å redusere også denne bevilgningen.

Riksrevisjonen ba om redegjørelse for departementets rutiner, inkludert kvalitetssikring av tallmaterialet i forbindelse med utarbeidelsen av forslag til å endre bevilgninger. Departementet har uttalt at det burde vært lagt større vekt på tidligere års regnskapstall og kvartalsvis forbruk ved budsjettjusteringen. Videre uttales det blant annet at departementet i de senere årene har prøvd å forbedre/videreutvikle metoden som skal benyttes for budsjettering av de regelstyrte postene, men det synes fremdeles å være et forbedringspotensial på dette området. Ifølge departementet er det blant annet behov for å få bedre og rutinemessig tilgang på statistikk- og analysemateriale som kan forklare årsaken til viktige utviklingstrekk.

1) St.prp. nr. 12 (2006–2007), Innst. S. nr. 102 (2006–2007).

Belastningsfullmakt for tinglysningsprosjektet
Riksrevisjonens kontroll har avdekket at Justisdepartementet har gitt Statens kartverk fullmakt til å belaste kapittel 412 *Tinglysningsprosjektet* med inntil 132, 4 mill. kroner i 2006. Statens kartverk er en statlig forvaltningsbedrift, underordnet Miljøverndepartementet, som har unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet. Belastningsfullmakt kan ikke benyttes overfor virksomheter som har fått unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet. Overføring av budsjettmidler må i slike tilfeller skje ved betaling mellom statlige virksomheter.

Justisdepartementet opplyser at det tar dette til etterretning, og vil besørge at overføring av budsjettmidler til Statens kartverk heretter skjer i form av betaling.

For øvrig er det merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Styring av anskaffelser i Justissektoren

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp forhold vedrørende anskaffelser i justissektoren, sist i Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2005. I forbindelse med revisjonen av 2006-regnskapet er det påvist flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i virksomheter underlagt Justisdepartementet:

- Politiets utlendingsenhet (PU), som er en driftsenhet under Politidirektorat, har satt i gang et omfattende utbedringsarbeid ved Politiets utlendingsinternat på Trandum. Utbedringsarbeidet er kostnadsberegnet til 8,5 mill. kroner, uten at det ble innhentet konkurrerende anbud, eller forelå kontrakt med entreprenør. Det var heller ikke innhentet nødvendig byggetillatelse fra kommunen, eller andre nødvendige tillatelser. Justisdepartementet har uttalt at det ser alvorlig på at PU ikke har fulgt regelverket for offentlig anskaffelser, og beklager dette.
- I forbindelse med ombygging/innredning av PUs lokaler i Christian Krohgs gate 32 har PU tatt opp lån via gårdeier på 3 mill. kroner for å finansiere ombyggingen. Justisdepartementet har uttalt at PUs låneopptak har medført større kostnader enn nødvendig, at det ikke er anledning til å foreta slike låneopptak, og at dette ikke er akseptabelt.

- Det forelå ikke tilbud/anskaffelseprotokoll for anskaffelser sentralt i Politidirektoratet over terskelverdien for konsulenttjenester vedrørende evaluering av politihelikopter, strategikutvikling (ikt) og forskningsprosjektet ”Politiets holdninger og handlinger overfor mennesker med minoritetsbakgrunn”. Departementet har blant annet uttalt at det har tatt opp Politidirektoratets rutiner for anskaffelser i eget brev og i styringsdialogmøte. Justisdepartementet stiller seg positiv til arbeidet som direktoratet har satt i verk for å forbedre rutiner, høyne kompetanse mv.
- Riksrevisjonen har bemerket brudd på konkurranseprinsippet i forbindelse med to anskaffelser over terskelverdien i kriminalomsorgen. Dette gjelder anskaffelser ved henholdsvis Oslo fengsel og Trondheim fengsel. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har uttalt til Riksrevisjonen at de ser alvorlig på bruddene på anskaffelsesregelverket og vil innskjerpe overfor hele etaten nødvendigheten av å følge anskaffelsesregelverket. Dette vil bli fulgt opp i styringsdialogen med regionene. Justisdepartementet har uttalt at det er enig i Kriminalomsorgens sentrale forvaltnings vurdering.
- Hovedredningssentralene har inngått leasingavtaler til AV-utstyr, kommunikasjonssentraler og møbler. Anskaffelsene bærer preg av å være lånefinansierte. Departementet har blant annet uttalt at det kan stilles spørsmål ved om de inngåtte avtalene er i samsvar med kravet om at bevilgingen skal disponeres på en slik måte at ressursbruken er effektiv i forhold til forutsatte resultater og er økonomisk mest gunstig for staten.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved Justisdepartementets styring med anskaffelsene som foretas i justissektoren. Departementet har blant annet uttalt at det har merket seg at Riksrevisjonen de senere år har avdekket mangelfull etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser ved virksomheter innenfor justissektorens ansvarsområde. Departementet uttaler videre at det ser alvorlig på dette, og har derfor i tildelingsbrevene og overføringsbrevene for 2007 til alle virksomhetene blant annet bemerket viktigheten av at regelverk for offentlige anskaffelser etterleves. I den forbindelse har virksomhetene blant annet blitt bedt om å rapportere skriftlig innen 1. mars 2007 på hvilke interne rutiner som er etablert for å sikre at regelverket etterleves, vurdering av egen kompetanse på området og behov for tiltak. Slik rapportering er mottatt, og

departementet vil følge opp den enkelte virksomhet etter behov.

Saksbehandling i den sivile rettspleien på grunnplanet

I forbindelse med reformen av den sivile rettspleien på grunnplanet ble det tatt i bruk et nytt saksbehandlingssystem SIAN (Statens innkrevingsentral – system for alminnelige namsmenn). Ved revisjonen av 2006-regnskapet har Riksrevisjonen fått flere tilbakemeldinger om problemer ved funksjonalitet, lengre saksbehandlingstid og økte restanser. Årsrapportene for 2006 fra politidistriktene og de fire namsfogdene viser at saksbehandlingstiden har blitt lengre, og at restansene har økt. Det har skjedd til tross for at saksmengden har gått ned, og at det er tilsatt flere personer. I forbindelse med budsjettet for 2006 ble det beregnet at for kapittel 3440 post 07 ville inntektene beløpe seg til ca. 853 mill. kroner. Statsregnskapet viser at inntektene ble 565 mill. kroner, jf. punkt 1.2. Budsjettet ble nedjustert med 250 mill. kroner i desember 2006.²

Politidirektoratet har blant annet uttalt at SIAN ble satt i produksjon for tidlig, noe som har medført betydelige utfordringer for brukerne i politi- og lensmannsetaten. Dårlig funksjonalitet og tekniske problemer har preget innføringsløpet.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved departementets involvering i planleggingen, gjennomføringen og styringen av prosjektet.

Justisdepartementet har gitt en omfattende redegjørelse for gjennomføringen og departementets og andre instansers involvering i prosjektet. Departementet uttaler videre blant annet at endringene i den sivile rettspleien på grunnplanet er en svært stor reform som har berørt mange ansatte. Ifølge departementet har store deler av prosjektet, som for eksempel overføring av ansatte fra kommune og domstoler gått svært bra. Imidlertid burde systemet SIAN vært bedre utviklet før det ble satt i drift, men tidspunktet for innføringen av reformen var overordnet. I ettertid har også de budsjettmessige konsekvensene av reformen vist seg å bli annerledes enn forventet.³

Departementet uttaler videre at det er riktig at saksbehandlingstid og restanser har økt gjennom

2006, og at saksbehandlingstiden på utleggssaker var 111 dager i begynnelsen av 2007. Dette er nå under bedring, og ved utgangen av april var saksbehandlingstiden 100 dager. Det er nylig satt i verk opprydding i en del gamle saker, og det forventes at saksbehandlingstiden reduseres ytterligere. Det er et mål å redusere restansene i inneværende år.

Avslutningsvis uttaler Justisdepartementet at det ved svært mange store prosjekter i ettertid vil kunne reises spørsmål ved om styring og gjennomføring av prosjektene kunne vært bedre, og at det også er tilfelle i dette prosjektet. Departementet har derfor gitt Politidirektoratet i oppdrag å gjennomføre en prosessevaluering av implementeringen av endringene i den sivile rettspleie på grunnplanet, inkludert SIAN, i 2007.

1.4 Justis- og politidepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Det er tatt opp enkelte forhold under departementets forvaltning, men disse er tilfredsstillende besvart.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknader.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Resultatrapportering og måloppnåelse

I rapporteringen til Stortinget for 2005⁴ tok Riksrevisjonen opp følgende forhold vedrørende resultatrapportering og måloppnåelse:

- Politidirektoratet rapporterte i enkelte tilfeller ikke på resultatmål som var nedfelt i departementets tildelingsbrev til direktoratet. Ifølge departementet gjensto det et arbeid for å sikre en systematisk helhetlig rapportering på alle områder.

2) St.prp. nr. 12 (2006–2007) og Innst. S. nr. 102 (2006–2007).

3) Ot.prp. nr. 43 (2003–2004) og St.prp. nr. 1 (2006–2007).

4) Dokument nr. 1 (2006–2007).

I forbindelse med revisjonen for 2006, har Justisdepartementet blant annet opplyst at det arbeides med å videreutvikle etatsstyringen av Politidirektoratet. I den anledning settes det i mai 2007 ned en arbeidsgruppe som skal vurdere innholdet i rapporteringen mellom departementet og direktoratet. Departementet har også opplyst at rapportering internt i politi- og lensmannsetaten utenom årsrapporten gjerne skjer innenfor prosjektorganiserte tiltak under politiets ulike handlingsplaner. Politidirektoratet vil gjennomgå all rapportering som skjer utenom årsrapporten, og vurdere hvordan dette kan organiseres for å få en bedre struktur og lettere tilgjengelig rapportering.

Saken er avsluttet.

- Det er en målsetting å lokalisere politihelikopteret i eller nærmere Oslo av værmessige hensyn og for å få en mer effektiv utnyttelse av helikopteret.⁵

I forbindelse med revisjonen for 2006 har departementet opplyst at arbeidet med å finne egnede basefasiliteter nær eller i Oslo, har bydd på utfordringer. Det gjelder både miljømessige og fysiske rammebetingelser og politiske forhold i Oslo kommune. Kjeller Flystasjon og Nyland peker seg ut som de mest aktuelle alternativene på henholdsvis kort og lang sikt, og det planlegges at helikoptertjenesten skal være etablert på Kjeller flystasjon i september/oktober 2007. Parallelt med arbeidet for etablering på Kjeller, videreføres arbeidet med sikte på permanent etablering på Nyland i Oslo.

Saken er avsluttet.

- Domstolene nådde ikke målene for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 2005. Riksrevisjonens kontroll påviste også at det ikke var sammenheng i årsstatistikken mellom oversiktene for innkommende, behandlede og beholdning av saker i domstolene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Domstoladministrasjonen hadde satt i verk ytterligere tiltak for å få saksbehandlingstiden ned, og forventet at disse tiltakene ville gi de ønskede resultater.⁶

5) St.prp. nr. 1 (2004–2005) s. 112 og Budsjett-innst. S. nr. 1 (2004–2005).

6) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

I forbindelse med revisjonen for 2006 viser departementet til at saksavviklingstallene for domstolene den siste tiden viser en positiv utvikling. Saksavviklingstallene for 2006 viser at tingrettene i straffesaker er innenfor Stortingets mål for gjennomsnittlig saksavviklingstid. For de sivile sakene er den gjennomsnittlige saksavviklingstiden synkende, men fortsatt for lang i forhold til fastsatte mål. Når det gjelder lagmannsrettene, er det fremdeles for lang gjennomsnittlig saksavviklingstid i forhold til målene. Dette gjelder både sivile saker og straffesaker. Ifølge departementet har arbeidet i domstolene med restansene vist resultater, og måloppnåelsen er forbedret. Det er planlagt å ta i bruk en ny fordelingsmodell for en mer riktig fordeling av ressurser mellom domstolene i forbindelse med Domstoladministrasjonens budsjettarbeid for 2008. Når det gjelder den manglende sammenhengen i domstolenes årsstatistikk, vises det til at Domstoladministrasjonen opplyser at dette problemet er bedret for 2006-statistikken. Feilen som oppsto i forbindelse med konvertering fra gammelt system til nytt system, er nå løst. Det vil imidlertid i framtiden være noen mindre avvik i avstemmingen av statistikken, men dette dreier seg om svært få saker.

Saken følges opp videre.

- Årsrapporten for 2005 fra Generaladvokaten viste at saksbehandlingstiden var for lang. Årsrapporten for 2006 viser at denne utviklingen har fortsatt i 2006. Departementet har opplyst at Forsvarsdepartementet har besluttet at ordningen med at vernepliktige jurister stilles til disposisjon for Generaladvokatembetet, skal avvikles, trolig i løpet av 2007. Den arbeidsgruppen som vurderer den militære disiplinær- og strafferettsordningen, er fremdeles under arbeid. Etter planen vil gruppen levere sin rapport før 1. juli 2007.

Ettersom det som er uttalt i departementets svar ikke uten videre vil redusere saksbehandlingstiden, vil Riksrevisjonen følge saken videre.

- Justissekretariatens saksbehandlingstid for Stortingets billighetserstatningsutvalg og Erstatningsnemnda for voldsofre var i 2005 for lang.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg dette og la til grunn at departementet føl-

ger utviklingen nøye og gjennomfører nødvendige tiltak for å få saksbehandlingstiden ned til akseptabelt nivå i disse instansene.

Årsrapportene for 2006 viser at saksbehandlingstiden fortsatt er lang. Departementet har opplyst at det er nedsatt en embetsmannsgruppe som skal sikre at den samlede saksbehandlingstiden i billighetserstatningssakene reduseres til et akseptabelt nivå. For å korte ned på saksbehandlingstiden har det blitt tilført betydelige ressurser i forberedende fagetater der saksbehandlingstiden har vært spesiell lang. Det vurderes fortløpende ytterligere forbedringstiltak og ressursbehov. Departementet har opplyst at saksbehandlingstiden for Erstatningsnemnda for voldsofre er redusert, og arbeidet med blant annet henblikk på å effektivisere saksbehandlingsrutiner vil fortsette.

Saken følges opp videre.

- Spesialenheten for politisaker hadde ikke fått fastsatt mål for saksbehandlingstid, men uttalte selv i sin årsrapport for 2005 at saksbehandlingstiden var for lang.

Departementet har blant annet opplyst at det i samarbeid med Riksadvokaten og Spesialenheten har sendt ut høringsbrev med forslag til tiltak og organisatoriske endringer i enheten. Det opplyses videre at bevilgningen til Spesialenheten er økt, og at det vil bli opprettet flere stillinger sentralt og i de regionale avdelingene. Justisdepartementet har i samarbeid med Riksadvokaten og Spesialenheten for politisaker fastsatt at måltallet for gjennomsnittlig saksavviklingstid i 2007 skal være fem måneder.

Saken er avsluttet.

Risikovurderinger

I rapporteringen til Stortinget for 2005 tok Riksrevisjonen blant annet opp at helhetlig intern kontroll i departementet og virksomheter innenfor justissektoren generelt kunne bli bedre, og at dette blant annet gjaldt å identifisere risikofaktorer som kan påvirke måloppnåelse og resultater.⁷

I forbindelse med revisjonen for 2006 har departementet opplyst at det vurderer hvordan de praktiske sidene ved et prosjekt for implemente-

ring av mer systematiske risikovurderinger som et ledd i mål- og resultatstyringen kan gjennomføres. Det opplyses videre at en særlig utfordring i denne forbindelse er spørsmålet om hvordan virksomhetene skal trekkes med i arbeidet.

Riksrevisjonen vil følge opp dette i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2007.

Politidirektoratets regnskap

Politidirektoratet fikk for regnskapsåret 2005 avsluttende revisjonsbrev med merknader som blant annet var knyttet til følgende forhold:

- ikt-forvaltningen
- inntekter
- fakturering av privatbetalt overtid
- inndragninger
- prosjektet "Politiet på nett"
- bruk av ulike økonomisystemer i politi- og lensmannsetaten

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte blant annet at de forventet at departementet følger nøye opp Politidirektoratet framover, og at de forholdene Riksrevisjonen har bemerkninger til, blir rettet.

Når det gjelder merknadene for 2005-regnskapet, vil forholdene vedrørende ikt-forvaltningen følges videre. For de øvrige merknadene vedrørende inntekter, fakturering av privatbetalt overtid, inndragninger, prosjektet "Politiet på nett" og bruk av ulike systemer ved Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) har departementet og Politidirektoratet satt i verk tiltak som, etter Riksrevisjonens vurdering, er tilstrekkelige til å avslutte sakene.

Ikt-forvaltningen

I forbindelse med revisjonen for 2006 uttaler departementet at politiet drifter en vesentlig del av virksomhetens informasjonssystemer og landsdekkende datanettverk fra etatens egen datasentral, og det er gjennomført en rekke tiltak for å sikre datasentralen. Dersom en alvorlig hendelse, som for eksempel brann eller eksplosjon, skulle ramme politiets datasentral, vil imidlertid store deler av politiets informasjonssystemer settes ut av drift. Ifølge departementet vurderer Politidirektoratet sannsynligheten for at en slik hendelse skulle inntreffe som svært lav, men dersom det skulle skje, er konsekvensene alvorlige. Departementet uttaler at en fullverdig reserverdriftsløsning etter planen skal tas i bruk i 2009.

7) Dokument nr. 1 (2006–2007).

For øvrig opplyser departementet følgende:

- Politidirektoratet har som et kortsiktig tiltak gitt PDMT i oppdrag å etablere en ny driftshall i Oslo-området. Dette innebærer at kritisk informasjon i politiets databaser vil bli trygt lagret utenfor politiets ordinære driftssentral. Slik ekstern datalagring er en forutsetning for å kunne legge over driften til en reservedriftsløsning i en kritisk situasjon. Arbeidet vil ta seks–åtte måneder og vil være gjennomført i løpet av 2007. Dette er et kortsiktig tiltak for å redusere sårbarhet i en kritisk situasjon, og må ikke oppfattes som en fullverdig reservedriftsløsning.
- Det er etablert en avdeling ved PDMT med spesialisert kompetanse på informasjonssikkerhet og kvalitetssikring. Avdelingen skal etablere et kvalitetssystem i henhold til kjente standarder.
- Et komplett kvalitetssikringssystem vil etter det opplyste bli innført i løpet av 2008, men direktoratet har bedt PDMT vurdere om det er mulig å gjennomføre dette raskere.
- Metodikk for gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderinger vil etter det opplyste bli innført innen 1. juli 2007.
- Politiet arbeider med å ytterligere forbedre rutiner for administrasjon av nettverkssikkerhet og å sikre sporbarhet og dokumentasjon av avvikshåndtering. Nye rutiner for administrasjon av nettverkssikkerhet skal etter det opplyses være etablert innen 1. juli 2007.

Riksrevisjonen vil fortsatt følge saken.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har hatt tilstrekkelige rutiner for å foreta nødvendige budsjettjusteringer.

Revisjonen viser at det fortsatt er svakheter i styringen av anskaffelsesområdet under justissektoren, til tross for at forholdet er tatt opp flere ganger tidligere. Det er blant annet avdekket en rekke brudd på regelverket for offentlig anskaffelser, og det er avdekket lånefinansierte og leasede anskaffelser i strid med bevilgningsreglementet. Riksrevisjonen ser alvorlig på at regelverket for offentlige anskaffelser ikke følges opp på en bedre måte.

Riksrevisjonen ser det som bekymringsfullt at saksbehandlingstiden har blitt lengre, og restansene har økt for sakene innenfor den sivile retts-

pleien på grunnplanet. Dette har skjedd til tross for at saksmengden har gått ned, og at det er tilstatt flere personer.

6 Justis- og politidepartementets svar

Saken har vært forelagt Justisdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2007 svart:

”Departementet tar svært alvorlig de forhold Riksrevisjonen har bemerkninger til i regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen for 2006.

Budsjett – regnskap

Justisdepartementet er opptatt av å følge bevilgningsreglementets krav om realistisk budsjettering, og vil i den forbindelse arbeide med å videreutvikle metodikken som benyttes for budsjettering av regelstyrte poster.

Styring av anskaffelser i justissektoren

I lys av Riksrevisjonens bemerkninger til mangelfull etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser for virksomheter innenfor justissektorens ansvarsområde både for 2005 og 2006, har Justisdepartementet i tildelingsbrevene og overføringsbrevene for 2007 til virksomhetene bedt om en særskilt rapportering på en del forhold innen 1. mars 2007.

Rapporteringene fra virksomhetene viser at rutiner, omfang, kompetanse, organisering og bruk av rammeavtaler i forbindelse med anskaffelsesvirksomheten varierer mellom de ulike virksomhetene.

Ifølge Politidirektoratet er det satt i verk flere tiltak for å forbedre rutineene for anskaffelser i politiet og POD. Det er utlyst en stilling i POD for å styrke tilsynsvirksomheten i forhold til økonomiforvaltningen i distriktene og særorganene (herunder anskaffelsesvirksomheten). Videre ble Riksrevisjonens bemerkninger til statsregnskapet for 2005 og 2006 om mangelfull etterlevelse av anskaffelsesregelverket tatt opp i møte mellom POD og administrasjonssjefene i politidistriktene 12.06.2007, og POD arbeider nå med å tilrettelegge for bedre informasjon, opplæring og systemer som skal sikre at regelverket blir fulgt. Det er også innført en rutine om at politidistriktene og særorganene skal oversende kopi av anskaffelsesprotokoller for innkjøp over 500 000 kr til POD. Ordningen vil bli evaluert etter 6 mnd. Justisdepartementet følger opp Riksrevisjonens bemerkninger på dette området i etats-

styringsmøtene med POD, og vil vurdere hvordan departementets tilsynsfunksjon kan utvikles også med tanke på sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves.

For kriminalomsorgen er det utarbeidet en "Håndbok i anskaffelsesprosedyrer" som er tilgjengelig for samtlige regioner/driftsenheter, og som viser konkrete faser i en innkjøpsprosess og hvordan forskriften skal tolkes med relevante eksempler. Alle regionene, KRUS og KITT har utarbeidet egne håndbøker/instruksjoner/rutiner som en del av internkontrollen for å ivareta kravet i anskaffelsesregelverket. Innrapporteringene Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) og departementet har mottatt viser at de aktuelle regioner/enhetene som har fått bemerkninger fra Riksrevisjonen ifm. statsregnskapet for 2005 og 2006 har utarbeidet rutiner som skal ivareta kravene som stilles i regelverket. Departementet vil sørge for at KSF tar opp forhold knyttet til anskaffelsesprosedyrer i styringsdialogen med regionene, KRUS og KITT.

Justisdepartementet gjør oppmerksom på at lov om offentlige anskaffelser ikke er gjort gjeldende for Svalbard, men at Sysselmannen på Svalbard og Longyearbyen lokalstyre legger prinsippene i loven til grunn for sin anskaffelsesvirksomhet.

Generelt har departementet inntrykk av at virksomhetene innenfor justissektoren nå er mer bevisste regelverket for offentlige anskaffelser og at dette skal følges. Ekstern kompetanse benyttes ved behov. Justisdepartementet vil i lys av mottatte rapporteringer etter behov følge opp den enkelte virksomhet for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves, bl.a. ut fra en vurdering av risiko, vesentlighet og virksomhetens egenart.

Saksbehandling i den sivile rettspleie på grunnplanet

Måltallet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2007 for utleggsforretninger er 60 dager. Til orientering var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for utlegg i begynnelsen av 2007 på 111, pr. 01.04.07 var den redusert til 101 dager og pr. 01.07.07 var den på 96 dager. Saksbehandlingstiden er således på vei nedover, samtidig som det for landet som helhet har vært en nedgang i restansene første halvår 2007. Fortsatt er imidlertid saksbehandlingstiden for lang, og særlig ved de tre store namsfogdkontorene i Oslo, Bergen og Trondheim er utfordringene store. Politidirektoratet har bedt disse kontorene utarbeide tiltaksplaner for å bedre situa-

sjonen. Departementet vurderer også å endre forskriftene slik at det åpnes for elektronisk samhandling mellom kreditorene/prosessfullmektigene, Statens innkrevingsentral og namsmennene. Dette vil eventuelt kunne bidra til redusert tidsbruk og gi seg utslag særlig på sakstyper med stort sakstall.

Belastningsfullmakt for tinglysningsprosjektet

Vedlagt følger til orientering brev fra Finansdepartementet av 02.07.2007 vedr. vurdering av bruk av belastningsfullmakt i forhold til statlige forvaltningsbedrifter.

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Saksbehandlingstiden for billighetserstatningsaker

Flere fagetater og instanser er involvert i behandlingen av billighetserstatningssakene før Stortingets billighetserstatningsutvalg fatter endelig vedtak. Saksbehandlingstiden vil derfor i stor grad avhenge av kapasiteten og produksjonen i flere instanser og av hvor omfattende og sammensatte de ulike søknadsgrunnlagene er. Saksbehandlingstiden varierer derfor i de ulike saksbehandlingende instansene.

Regjeringen har som målsetting at saksbehandlingstiden innen utgangen av 2008 kommer ned til 12 mnd. i saker der Justissekretariatene forbereder sakene alene og 14 mnd. i saker som forelegges en eller flere faginstanser for uttalelse. Her er målet at Justissekretariatene til sammen ikke skal bruke mer enn to mnd., mens fagetaten ikke skal bruke mer enn 12 mnd. Til orientering får Justissekretariatene en betydelig økt ressurstilførsel i 2007 som ledd i arbeidet for å nå disse målsettingene."

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 16 avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene.

Følgende tidligere rapporterte forhold vedrørende regnskapsåret 2005 er ikke avsluttet og vil bli fulgt opp i forbindelse med revisjonen av regnskapsåret 2007:

- saksbehandlingstiden innenfor domstolene, Generaladvokaten og Justissekretariatene og statistikken i domstolene

- implementering av helhetlig internkontroll i departementet og virksomheter innenfor justissektoren generelt
- ikt-forvaltningen i Politidirektoratet.

Sakene vedrørende Politidirektoratets rapportering på resultatmål, lokalisering av politihelikopter, og manglende resultatmål for saksbehandlingstiden for Spesialenheten for politisaker er avsluttet. Det samme gjelder merknadene vedrørende Politidirektoratets regnskap med unntak av ikt-forvaltningen.

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet tar svært alvorlig de forhold som Riksrevisjonen har bemerkninger til vedrørende regnskapsåret 2006. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er opptatt av å følge bevilgningsreglementets krav om realistisk budsjettering, og at det i den forbindelse vil arbeide med å videreutvikle metodikken som benyttes for budsjettering av regelstyrte poster.

Justisdepartementet har forelagt forholdet vedrørende bruk av belastningsfullmakt i statlige forvaltningsbedrifter for Finansdepartementet til uttalelse. Finansdepartementet har i brev av 2. juli 2007 til Justisdepartementet anført at en statlig forvaltningsbedrift med unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet under visse omstendigheter likevel kan gis belastningsfullmakt, men at dette ikke kommer klart fram i rundskriv R-111, som regulerer forholdet. Finansdepartementet vil vurdere å tydeliggjøre dette ved revisjon av rundskriv R-111. Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets standpunkt, og avventer en klargjøring av den adgangen virksomheter som har fått unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet har til å motta belastningsfullmakt.

Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at det også vedrørende regnskapsåret 2006 er påvist brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Dette på tross av at Riksrevisjonen i flere år har påpekt mangelfull etterlevelse av dette regelverket. Riksrevisjonen ser positivt på de tiltakene som er satt i verk for å forbedre rutinene på anskaffelsesområdet i 2007, og forutsetter at dette resulterer i at regelverket for offentlige anskaffelser nå blir fulgt i justissektoren.

Riksrevisjonen har merket seg at Politidirektoratet har satt i verk flere tiltak for å bedre responstider og funksjonaliteten i saksbehandlingssystemet for den sivile rettspleien på grunnplanet (SIAN-systemet) og har forståelse for at det kan oppstå problemer i en innføringsfase. Imidlertid må det forventes at innføring av nye saksbehandlingssystemer gir kvalitets- og effektivitetsgevinster, og Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at de nødvendige tiltak blir iverksatt.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres tre forvaltningsrevisjoner:

- Justis- og politidepartementets koordineringsansvar for samfunnssikkerhet
- Myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet
- Effektiviteten i straffesakskjeden – oppfølging av Dokument nr. 3:15 (2004–2005) og Stortingets behandling av saken gjennom Innst. S. nr. 38 (2005–2006)

Riksrevisjonen vil for øvrig vise til *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard*, Dokument nr. 3:8 (2006–2007).

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Annelise Høegh

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Geir-Ketil Hansen

Jan L. Stub

Ranveig Frøiland

Per Anders Engeseth

Kommunal- og regionaldepartementet

1 Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for tre programområder:

- Regional- og distriktpolitikk
- Overføringer til kommuner og fylkeskommuner
- Bolig, bomiljø og bygningssaker

Kommunal- og regionaldepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 75,7 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 413 mill. kroner
- bygg, anlegg 3 mill. kroner
- overføringer til andre 61,4 mrd. kroner
- utlån, gjeldsavdrag mv. 11,6 mrd. kroner

Rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner er den største overføringen og utgjør 53,9 mrd. kroner.

Kommunal- og regionaldepartementets budsjetterte inntekter for 2006 var på 9,8 mrd. kroner hvorav tilbakebetaling og avdrag på lån utgjorde 9,7 mrd. kroner.

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for to underliggende virksomheter som avlegger eget regnskap. Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett deleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

1.4 Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Det er ikke tatt opp spesielle forhold under departementets forvaltning.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke merknader til noen av regnskapene.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Risikovurdering og etablering av intern kontroll

Riksrevisjonen påpekte i Dokument nr. 1 (2006–2007) at endelige rutiner for internkontroll og risikovurderinger ikke var på plass i departementet og underliggende virksomheter, og forutsatte at dette arbeidet ble slutført.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at departementet hadde gitt ytterligere føringer for arbeidet med risiko, og forutsatte at dette arbeidet slutføres for dermed å sikre at det er etablert systemer og rutiner som har innebygget internkontroll.¹

Departementet opplyser at det i 2006 startet arbeidet med å få på plass en mer helhetlig og systematisk tilnærming til arbeidet med risikoanalyser og intern kontroll. Det er nå fastsatt egne retningslinjer for mål-, resultat- og risikostyring som beskriver hvordan risikostyring kobles på etablerte styringsrutiner og prinsipper for en ønsket lærings- og forbedringsstruktur. Departementet tar høyde for å utføre en operativ risikoanalyse i 2008, som prosessmessig vil være

1) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

i tråd med retningslinjer for mål-, resultat og risikostyring.

Når det gjelder underliggende virksomheter, opplyser departementet at de i tildelingsbrevene for 2006 og 2007 ble bedt om å styrke innsatsen med risikostyring og intern kontroll. Dette arbeidet skal dokumenteres i en årlig rapport som oversendes departementet, som deretter gir virksomhetene tilbakemeldinger. Virksomhetene utarbeider nå risikoanalyser som skal sendes departementet innen 1. oktober 2007.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Kommunal- og regionaldepartementet og underliggende virksomheter for 2006 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet.

6 Kommunal- og regionaldepartementets svar

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet, og statsråden har i brev av 6. juli 2007 svart:

”Kommunal- og regionaldepartementet har ingen merknader til Riksrevisjonens beskrivelse av resultatet av regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen for 2006.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper.

Tidligere rapporterte forhold vedrørende risikovurdering og internkontroll er avsluttet.

Riksrevisjonen har ikke kommentarer til departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006.

Det gjennomføres for tiden en forvaltningsrevisjon om boligtilbudet for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet og Husbankens oppgaver i denne sammenheng.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Per Anders Engeseth

Kultur- og kirkedepartementet

1 Kultur- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Kultur- og kirkedepartementets rapporteringsområde omfatter fire programområder:

- Administrasjon m.m.
- Kulturformål
- Film- og medieformål
- Den norske kirke

Departementet har ansvaret for gjennomføringen av kultur-, medie-, kirke-, frivillighets- og idrettspolitikken. Departementet har også ansvaret for norsk lotteri- og pengespillpolitikk.

Departementets samlede budsjett for 2006 var på 6,7 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 2,2 mrd. kroner
- nybygg/anlegg 40 mill. kroner
- overføringer til andre 4,5 mrd. kroner

Kultur- og kirkedepartementets budsjetterte inntekter utgjorde 1,1 mrd. kroner.

Departementet har også ansvaret for midler utenfor statsbudsjettet. Norsk Tipping AS hadde i 2005 et årsresultat på 2,7 mrd. kroner. Av dette fordelte departementet 2,4 mrd. kroner til idretts- og kulturformål i 2006. I tillegg fordelte Norsk Tipping AS 195 mill. kroner til stiftelsen Helse og rehabilitering. For 2006 var årsresultatet for Norsk Tipping AS 2,8 mrd. kroner.

Kultur- og kirkedepartementet har ansvar for 32 underliggende virksomheter og to særlovsselskaper. Departementet forvalter i tillegg Den norske kirkes landsfond, Fond for lyd og bilde og Norsk-Finsk kulturfond.

Riksrevisjonens regnskapsrevisjon omfatter departementet, virksomhetene, særlovsselskapene, fondene og en rekke tilskuddsordninger. Riksrevisjonen har avgitt 36 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader til Rikstetret.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ni selskaper,

hvorav tre heleide aksjeselskaper og seks deleide aksjeselskaper. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

Riksrevisjonen har tatt opp flere forhold som kan knyttes til departementets styring av underliggende virksomheter. Et gjennomgående revisjonsfunn var at interne styringsdokumenter manglet, og at internkontrollen ikke var basert på risiko og vesentlighetsvurderinger og var svak i forhold til å sikre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket. Slike forhold kan øke risikoen for redusert måloppnåelse i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og til brudd på lover og regler.

1.2 Budsjett – regnskap

Brudd på bevilgningsreglementet

Statsregnskapet for 2006 viser at det er uhjemlede merutgifter på to kapitler under departementets ansvarsområde. Ifølge forklaringene til statsregnskapet skyldes overskridelsene blant annet svikt i økonomistyringsrutinene til Arkivverket og Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider. Departementet uttaler at deler av overskridelsene vil dekkes av innbetalinger i regnskapet for 2007 og vil bli holdt udisponert. Departementet har iverksatt flere tiltak for å følge opp at Arkivverket etablerer en tilfredsstillende internkontroll i 2007, og har hatt et etatsstyringsmøte med Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider.

Riksrevisjonens kontroll viser at Norsk filminstitutt har hatt en praksis for utbetaling av tilskudd som ikke er i samsvar med bevilgningsreglementets bestemmelser om at en bevilgning skal gjelde for ett år.¹ Departementet har uttalt at det vil følge opp saken i etatsstyringsmøte med virksomheten for å sikre at dette ikke gjentar seg.

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

1) Bevilgningsreglementet § 3.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Styring basert på risiko og vesentlighet

Revisjonen av regnskapet for 2006 viste at både departementet og flere underliggende virksomheter ikke har etablert et strukturert og dokumentert system for vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag for styringen. Departementet uttaler at det ved ajourføringen av den overordnede virksomhetsplanen og handlingsplanen vil gjennomføre en risikovurdering av sannsynligheten for og konsekvensene av manglende måloppnåelse. I tildelingsbrevene for 2006 og 2007 har departementet presisert at virksomhetene må etablere interne rutiner for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Det er gjennomført et seminar i 2007 der dette var et av hovedtemaene. Departementet uttaler at risiko- og vesentlighetsvurderinger gjøres løpende i virksomhetens daglige saksbehandling og av virksomhetens ledelse som en del av den daglige oppfølgingen, både av egen virksomhet og av tilskuddsmottakere. Departementet opplyser at det i 2007 vil følge opp saken i styringsdialogen med Norsk kulturråd, Rikskonsertene, Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek, Norsk lokalhistorisk institutt, Arkivverket, Norsk filminstitutt, bispedømmerådene, Det praktisk-teologiske seminar og Kirkerådet.

Evaluerings av tilskudd skal også være basert på vurderinger av risiko og vesentlighet. Ifølge økonomireglementet skal departementet også beskrive målet med tilskuddsordninger, angi kriterier for måloppnåelse og gi bestemmelser om oppfølging og kontroll. Departementet viser til at tilskuddsporteføljen har et gradert styrings- og kontrollsystem med tre ulike styringstyper, og at størstedelen av tilskuddsbevilgningene disponeres som enkelttilskudd.² Departementet stiller av den grunn ikke krav om spesifikke resultatmål og resultatindikatorer, og tilskuddsmottakerne leverer kun årsrapport og regnskap. Departementet uttaler at det ofte ikke er annen målsetting med slike tilskudd enn å gi generell støtte til formålet. Det er derfor ikke etablert system eller rutiner for evaluering av tilskudd. Departementet vurderer behovet for evaluering av tilskuddsbevilgningene ut fra løpende kontakt med tilskuddsforvaltere, tilskuddsmottakere og interesseorganisasjoner, debatter i media og lignende. Departementet uttaler at risiko- og vesentlighetsvurderinger, både økonomisk, faglig og politisk, står sentralt i denne vurderingen.

2) St.prp. nr. 1 (1996–97).

Planer for underliggende virksomheter

Revisjonen for 2006 viser at enkelte underliggende virksomheter mangler tilfredsstillende plandokumenter. Det gjelder blant annet Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek, Sør-Hålogaland bispedømme, Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider og Det praktisk-teologiske seminar.

Kultur- og kirke departementet har i tildelingsbrev for 2007 presisert virksomhetenes ansvar for å utarbeide virksomhetsplan/strategier med ettårig og flerårig perspektiv. Videre har departementet opplyst at manglene vil bli tatt opp i styringsdialogen, og at det på et seminar i 2007 har understreket viktigheten av at de virksomhetene som var omtalt i rapporteringen for 2005,³ prioriterer arbeidet med planer og strategier i lys av de manglene Riksrevisjonen har påpekt.

Departementet anser Norsk lyd- og blindeskriftbiblioteks tiltak for tilstrekkelige, men vil følge opp virksomheten i styringsdialogen. De øvrige virksomhetene, alle på kirkeområdet, arbeider med planverket. Sør-Hålogaland bispedømmeråd vil søke å utarbeide en egen årsplan når ny strategiplan er vedtatt, tidligst fra 2008. Departementet vil følge opp saken i etatsstyringsmøter med de aktuelle virksomhetene.

Anskaffelser

Revisjonen av regnskapene for 2006 har avdekket flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Det gjelder blant annet. Norsk Tipping AS som tidligere var ansett unntatt fra bestemmelsene. Som regelverksforvalter uttalte Nærings- og handelsdepartementet i 2003 at anskaffelsesregelverket likevel skulle gjelde for Norsk Tipping AS, og Kultur- og kirke departementet ba samme år Norsk Tipping AS om å innrette seg etter regelverket fra og med 2005. Norsk Tipping AS foretok i 2006 noen større anskaffelser som ikke var forskriftsmessig kunn gjort, og det var ikke inngått skriftlige kontrakter med flere større leverandører.

Revisjonen har vist svak intern kontroll i tilknytning til anskaffelsesregelverket i ABM-utvikling⁴, Arkivverket, Språkrådet og Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek. ABM-utvikling og Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek har ikke etablert rutiner for etterlevelse av regelverket, og i de øvrige virksomhetene er det gjort enkelte anskaf-

3) Dokument nr. 1 (2006–2007).

4) Statens senter for arkiv, bibliotek og museum.

felser uten forskriftsmessig kunngjøring og konkurranse.

I tildelingsbrev for 2007 til underliggende virksomheter har departementet bedt virksomhetene tilpasse sine anskaffelsesrutiner i samsvar med endret anskaffelsesregelverk. Når det gjelder Norsk Tipping AS, har departementet vist til at selskapet har vedtatt en ny innkjøpsstrategi og planlegger en full gjennomgang av innkjøpsordningen med selskapets styre i løpet av første halvår 2007.

Departementet opplyser at det i 2007 ble holdt et seminar for underliggende virksomheter der nytt regelverk om offentlige anskaffelser var et av hovedtemaene. Departementet vil blant annet følge opp arbeidet med rutiner for anskaffelser i ABM-utvikling og Arkivverket. Departementet mener at tiltakene som Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek har gjennomført, er tilstrekkelige, men vil følge opp saken i de halvårlige etatsstyringsmøtene med virksomheten.

Regnskaps-/årsavslutning

Riksrevisjonens kontroll viser at sju underliggende virksomheter har hatt svak intern kontroll knyttet til etterlevelsen av økonomiregelverket for regnskaps-/årsavslutningen. Svakheter knytter seg til avstemminger og obligatoriske regnskapsrapporter. Virksomhetene uttaler at tiltak vil iverksettes for å utbedre forholdene. Departementet uttaler også at det vil presisere i framtidige tildelingsbrev at det er virksomhetene selv som har ansvaret for at regnskaps-/årsavslutningen skjer i samsvar med regelverket.

Forholdet Arkeologisk museum i Stavanger / Stiftelsen Ullandhauggarden

Formålet med Stiftelsen Ullandhauggarden (SU) er å drive formidling og forskning med utgangspunkt i Jernaldergarden på Ullandhaug. SU ble stiftet i 1995. Arkeologisk museum i Stavanger og SU har siden den tid samarbeidet. Riksrevisjonens kontroll for 2006 viste at det ikke forelå en skriftlig avtale mellom de to institusjonene, og det ble blant annet stilt spørsmål ved det økonomiske mellomværendet mellom virksomhetene. Arkeologisk museum i Stavanger uttaler at det vil bli utarbeidet en avtale som regulerer alle sider av samarbeidet.⁵ Kultur- og kirke departementet opplyser at det vil følge denne prosessen nøye og se til at de økonomiske forholdene

mellom institusjonene, inkludert tilskudd til drift av SU, blir regulert i samsvar med gjeldende regelverk i staten.⁶

1.4 Kultur- og kirke departementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Det er tatt opp enkelte forhold under departementets forvaltning, men disse er tilfredsstillende besvart.

NRK AS – foreleggelse av saker for generalforsamlingen

Riksrevisjonen har tidligere stilt spørsmål ved departementets oppfølging av NRK. Selskapet har i flere tilfeller behandlet viktige saker uten at sakene har vært forelagt generalforsamling, og i ett tilfelle gikk det ca. seks måneder fra styret varslet om saker av stor viktighet til disse ble behandlet på generalforsamling.⁷

Departementet har vist til tidligere redegjørelse til Riksrevisjonen om at det i ordinær generalforsamling 15. juni 2006 ble slått fast overfor NRK AS at selskapet må følge vedtektene i saker som skal legges fram for generalforsamlingen.

Saken er avsluttet.

Hundreårsmarkeringen

Riksrevisjonen har tidligere rapportert om departementets styring og oppfølging av Hundreårsmarkeringen Norge 2005 AS.⁸ Kontroll- og konstitusjonskomiteen⁹ merket seg at departementet ville legge fram for Stortinget en fullstendig redegjørelse for selskapets økonomiforvaltning når sluttregnskap forelå, og ba om at dette ble gjort uten unødig opphold. Selskapets hovedarbeidsoppgave ble avsluttet ultimo november 2005. Etter dette har selskapets drift vært redusert for kun å ivareta avviklingsoppgaver, rapportskrivning mv. Det er opplyst at departementet vil gi Stortinget en redegjørelse.¹⁰

Saken følges opp.

5) Arkeologisk museum i Stavangers brev av 10. april 2007 til Riksrevisjonen.

6) Kultur- og kirke departementets brev av 9. mai og e-post 16. mai 2007 til Riksrevisjonen.

7) Dokument nr. 1 (2006–2007).

8) Dokument nr. 1 (2005–2006).

9) Innst. S. nr. 114 (2005–2006).

10) St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Filmparken AS

Riksrevisjonen har tidligere stilt spørsmål ved om eierstyringen av Filmparken AS har vært innenfor prinsippene for god statlig eierstyring, og om styret har vært i posisjon til å ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.¹¹

Departementet har i ettertid sett det uheldige i at advokatfirmaet der styreleder er partner, ble engasjert til å bistå i salget av selskapet, siden dette er en sammenblanding av roller som kan svekke tilliten til prosessen og de involverte personenes integritet.

Departementet har opplyst at prinsippene for god eierstyring er tatt til etterretning, og at det arbeides med å oppnevne nye statlige styrerepresentanter til styret i Filmparken AS.

Saken følges opp.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Riksteatret

Riksteatret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader til regnskapet. Merknadene er blant annet knyttet til feil i Riksteatrets innrapportering til statsregnskapet for 2006 og svakheter ved Riksteatrets interne kontroll. Feilene er beløpsmessig vesentlige i forhold til Riksteatrets regnskap og gjelder utgifter og inntekter som ikke er rapportert til bevilgningsregnskapet. Videre er det svakheter og mangler i forbindelse med virksomhetens kontroller og avstemminger ved regnskaps-/årsavslutningen.

Kultur- og kirkedepartementet uttaler blant annet at det i tildelingsbrevet for 2006 har presisert at virksomhetenes økonomiforvaltning skal følge økonomiregelverket for staten. Departementet uttaler videre at Riksteatret har inngått fullserviceavtale med Senter for statlig økonomistyring fra 1. april 2007, og at det forventer at dette vil bedre kvaliteten på virksomhetens regnskap generelt og regnskaps-/årsavslutningen spesielt. Departementet vil følge opp saken videre i etatsstyringsmøter med virksomheten for å sikre at økonomiregelverkets bestemmelser blir fulgt opp.

11) Dokument nr. 1 (2006–2007).

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Kultur- og kirkedepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Uhjømlede merutgifter

I rapporteringen til Stortinget for 2005 ga Riksrevisjonen uttrykk for at departementets praksis ved behandling av merforbruk ikke var i samsvar med bevilgningsreglementet.¹² Flere virksomheter hadde uhjemlede merutgifter som departementet krevde å få dekket inn året etter. Riksrevisjonen forutsatte at departementet innrettet praksis i tråd med bevilgningsreglementets bestemmelser, og kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til dette.¹³ Kultur- og kirkedepartementet uttaler at det følger opp sitt ansvar for å unngå uhjemlede overskridelser med en rekke tiltak. Fra regnskapet 2006 har departementet sluttet med å kreve at overskridelser som skyldes ekstraordinære forhold, skal dekkes inn av neste års utgiftsbevilgning.¹⁴ Revisjonen for 2006 viser at departementets praksis for behandling av merforbruk er endret.

Saken er avsluttet.

Realistisk budsjettering av inntekter

Riksrevisjonen kritiserte at departementets budsjettering av inntekter ikke var realistisk for regnskapsåret 2005, og la til grunn at over tid bør departementet ha erfaringsgrunnlag som bidrar til at budsjettet blir et reelt styringsdokument for virksomhetene. Departementet uttaler at inntektsanslagene i budsjettet gjennomgås tre ganger i året, og at arbeidet i løpet av 2006 har ført til betydelige endringer både i budsjettet for 2007 og i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2006.¹⁵ Revisjonen av regnskapet for 2006 har vist at departementet har lagt til grunn et mer realistisk inntektsbudsjett.

Saken er avsluttet.

12) Dokument nr. 1 (2006–2007).

13) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

14) Kultur- og kirkedepartementets brev av 20. mars og 19. april 2007 til Riksrevisjonen.

15) Kultur- og kirkedepartementets brev av 19. april 2007 til Riksrevisjonen.

Planer for underliggende virksomheter

For regnskapsåret 2005 rapporterte Riksrevisjonen om flere forhold som gjaldt departementets styring og oppfølging av underliggende virksomheters planer for å gjennomføre pålagte oppgaver, og sikre at disse er i samsvar med mål og føringer i St.prp. nr. 1 og tildelingsbrev. Kultur- og kirke departementet uttalte at det i tildelingsbrevet til virksomhetene for 2007 og i årlige styringsdialogmøter med virksomhetene ville presisere kravet om å utarbeide planer på kort og lang sikt. Riksrevisjonen konstaterer at departementet har iverksatt prosesser for å utbedre forholdene.

Riksrevisjonens kontroll viser at det er gjennomført enkelte forbedringer i virksomhetenes planer og departementets oppfølging i 2006, men at det fortsatt er mangler og svakheter, jf. punkt 1.3.

Saken følges opp.

Forvaltingsorganet for Opplysningsvesenets fond

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for 2005, blant annet om gjennomgående svak bilagskvalitet. Det ble påpekt at mangelfull bilagskvalitet kunne få konsekvenser for bekreftelsen av regnskapet, og Riksrevisjonen forutsatte at departementet fulgte opp at virksomheten etablerte en tilfredsstillende intern kontroll. Departementet uttaler at det etter dette er foretatt en omfattende gjennomgang av rutiner og retningslinjer for å bedre bilagskvaliteten m.m.¹⁶ Riksrevisjonens kontroll viser at det er iverksatt flere tiltak som har ført til at regnskapet har fått forbedret og tilfredsstillende kvalitet.

Saken er avsluttet.

Opplysningsvesenets fond

Riksrevisjonen fant det kritikkverdige at kontroll og styring av kapitalforvaltningen for 2005-regnskapet ikke var i tråd med interne rutinebeskrivelser og overordnet regelverk.¹⁷ Det ble pekt på departementets ansvar for å sikre dette. Departementet uttalte at fondets virksomhet, også kapitalforvaltningen, var gjennomgått av internrevisor.¹⁸ De konkluderte blant annet med at arbeidsfordelingen i finansfunksjonen burde forbedres, og Opplysningsvesenets fond har besluttet å øke

kapasiteten ved nyansettelse. Revisjonen har vist at Opplysningsvesenets fond har iverksatt flere tiltak for å følge opp fjorårets merknader til gjennomføringen av budsjettet, men flere av endringene vil først iverksettes i 2007.

Saken følges opp.

Tilskudd

I rapporteringen til Stortinget for 2005 ble det sett positivt på departementets planlagte oppfølging av tilskuddsforvaltningen i ABM-utvikling, og at departementet hadde formalisert eksisterende rutiner og innført nye rutiner for egen tilskuddsforvaltning. Departementets nye rutiner for egen tilskuddsforvaltning ville først få konsekvenser for arbeidet med deler av statsbudsjettet for 2007 og i sin helhet for arbeidet med statsbudsjettet for 2008. Riksrevisjonen forutsatte at departementet tok i bruk nye retningslinjer for departementets egen tilskuddsforvaltning umiddelbart, og at etatsstyringen av ABM-utvikling ble gitt tilstrekkelig prioritet for å sikre en tilfredsstillende internkontroll.

Departementet har opplyst at de nye retningslinjene for egen tilskuddsforvaltning er tatt i bruk i forbindelse med budsjettarbeidet for 2007. Når budsjettsøknadene for 2008 har kommet inn til departementet, vil retningslinjene være implementert fullt ut. Departementet opplyser også å ha iverksatt flere tiltak for å forbedre tilskuddsforvaltningen i ABM-utvikling.¹⁹

Revisjonen har vist at departementet har iverksatt flere tiltak for å følge opp fjorårets merknader til tilskuddsforvaltningen, men endringene vil først få konsekvenser for regnskapsåret 2007.

Saken følges opp.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen bemerker at det er svakheter knyttet til oppfyllelsen av økonomiregelverkets krav om styring. Det er ikke etablert et system for styring basert på risiko og vesentlighet, verken for departementet eller flere underliggende virksomheter. Det er ikke tilstrekkelig klart når departementet vil ha innført en tilfredsstillende risikostyring. Revisjonen har også vist at det fortsatt er svakheter ved planverket til underlig-

16) Kultur- og kirke departementets brev av 20. mars 2007 til Riksrevisjonen.

17) Dokument nr. 1 (2006–2007).

18) Kultur- og kirke departementets brev av 20. mars 2007 til Riksrevisjonen.

19) Kultur- og kirke departementets brev av 19. april 2007 til Riksrevisjonen.

gende virksomheter. Økonomiregelverket ble iverksatt fra 2004. Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om arbeidet med og oppfølgingen av innføringen av regelverkets bestemmelser om planverk og styring basert på risiko og vesentlighet, har vært tilstrekkelig prioritert.

Riksrevisjonen registrerer departementets uttalelse om at det ofte ikke er annen målsetting med enkelttilskudd enn å gi generell støtte til formålet. Riksrevisjonen vil i den forbindelse bemerke at tilskudd på linje med andre bevilgninger skal bidra til å oppnå mål på de enkelte politikkområder og må ses i sammenheng med disse. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om ikke utarbeidelse av resultatmål og resultatindikatorer er et nødvendig verktøy for å følge opp om de tildelte midlene brukes etter forutsetningene.

Riksrevisjonen viser til at evalueringer skal bidra til informasjon om blant annet effektivitet og måloppnåelse, og vil være spesielt viktig på områder der mål- og resultatstyring kan være en utfordring. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om omfanget av evalueringer av tilskudd er tilstrekkelig for å sikre at tilskuddene bidrar best mulig til måloppnåelse, sett i forhold til at evalueringer skal være basert på risiko og vesentlighet.²⁰

Revisjonen av Riksteatret har vist feil i innrapporteringen til statsregnskapet og svakheter ved virksomhetens interne kontroll. Riksrevisjonen registrerer departementets uttalelse om forbedringstiltakene knyttet til regnskaps-/årsavslutningen og oppfølgingen i forhold til økonomireglementet. Riksrevisjonen påpeker viktigheten av at departementet ser til at innrapporteringen til statsregnskapet og internkontrollen blir tilfredsstillende.

Riksrevisjonen konstaterer at det for sju virksomheter er påvist svakheter ved den interne kontrollen knyttet til etterlevelsen av økonomireglementet for regnskaps-/ årsavslutningen. Riksrevisjonen bemerker at departementet har et overordnet ansvar for å se til at virksomheten har etablert tilfredsstillende intern kontroll, og reiser spørsmål om det er behov for en forsterket oppfølging.

Riksrevisjonens kontroll av regnskapene for 2006 har vist svakheter på departementets ansvarsområde i forhold til etterlevelsen av

anskaffelsesregelverket. I forbindelse med behandlingen av Riksrevisjonens rapport for regnskapsåret 2005 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at det er sterkt kritikkverdig at statsforvaltningen ikke har kommet lenger i arbeidet med å sikre gode rutiner ved anskaffelser mv. i staten.²¹ Riksrevisjonen registrerer at Kultur- og kirke departementet i tildelingsbrev for 2007 har presisert behovet for anskaffelsesrutiner i samsvar med endret regelverk, og at det er gjennomført et seminar der problematikken om blant annet offentlige anskaffelser er tatt opp. Departementet uttaler også at det vil følge opp enkelte virksomheters arbeid med rutiner på anskaffelsesområdet. Riksrevisjonen påpeker viktigheten av at dette arbeidet prioriteres for alle virksomheter under departementets ansvarsområde, og at departementet gjør en vurdering av om det er behov for ytterligere tiltak for å sikre etterlevelse av regelverket.

Riksrevisjonen viser til brudd på bevilgningsreglementet i regnskapet for 2006 og bemerker at departementet har det overordnede ansvaret for å se til at de underliggende virksomhetene har en tilfredsstillende økonomistyring, og at de etablerer en tilfredsstillende intern kontroll.

Riksrevisjonen bemerker at Arkeologisk museum i Stavanger og Stiftelsen Ullandhaug-garden ikke har hatt en skriftlig avtale, og at de økonomiske sidene av samarbeidet ikke har vært tilfredsstillende avklart. Riksrevisjonen registrerer departementets uttalelse om at det vil følge forbedringsprosessen nøye og se til at de økonomiske forholdene mellom institusjonene blir regulert i samsvar med gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen ser positivt på tiltakene Opplysningsvesenets fond har iverksatt for å bedre internkontrollen. Fondet vil i 2007 iverksette ytterligere tiltak, blant annet etter en nærmere gjennomgang av internrevisors rapport.²² Riksrevisjonen registrerer at departementet ønsker å bli holdt orientert om progresjonen i arbeidet, og peker på viktigheten av at departementet følger opp den videre framdriften for å sikre at tiltak blir iverksatt.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet har iverksatt tiltak for å følge opp merknadene til regnskapet for 2005 om tilskuddsforvaltningen i

21) Innst. S. nr. 155 (2006–2007), jf. Dokument nr. 1 (2006–2007).

22) Kultur- og kirke departementets brev av 20. mars 2007 til Riksrevisjonen.

20) Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.5.

ABM-utvikling og departementet. Riksrevisjonen bemerker at tiltakene først får effekt fra regnskapsåret 2007, og vil fortsatt følge saken.

6 Kultur- og kirkedepartementets svar

Saken har vært forelagt Kultur- og kirkedepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2007 svart:

"Kultur- og kirkedepartementet (KKD) viser til Riksrevisjonens (RR) brev av 21. juni 2007, vedlagt resultatet av regnskapsrevisjonen og selskapskapskontrollen for 2006.

Kultur- og kirkedepartementet har følgende merknader til de forhold Riksrevisjonen tar opp:

1 Kultur- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.2 Budsjett – regnskap

Brudd på bevilgningsreglementet

Statsregnskapet for 2006 viste uhjemlede merutgifter under kap. 329 Arkivformål og kap. 342 Nidaros domkirke m.m. som følge av svikt i økonomistyringsrutinene til Arkivverket og Nidaros domkirkes Restaureringsarbeider. Norsk filminstitutt utbetalte tilskudd i strid med bevilgningsreglementets kontantprinsipp.

På bakgrunn av ovennevnte kan departementet opplyse følgende:

Arkivverket

Arkivverket opplyste i sin regnskapsrapportering per 31. august 2006 at regnskapet under kap. 329, post 01 ville bli gjort opp i balanse. På bakgrunn av forbruket per 31. august og Arkivverkets estimerte forbruk resten av året, med tillegg av kompensasjon for lønnsmerutgifter som departementet fikk meddelt av Finansdepartementet 27. september 2006, lå Arkivverket an til å få en mindreutgift på om lag 2,4 mill. kroner. I tillegg til gjennomgåelsen av regnskapsrapporten per 31. august ble det også holdt et etatsstyringsmøte med Arkivverket 27. oktober 2006. Heller ikke på dette møtet ble det nevnt noe om at den økonomiske situasjonen i institusjonen kunne være å anse som problematisk.

Arkivverkets ledelse ble først klar over de store overskridelsene ved årsskiftet, og departementet

ble gjort kjent med saken i januar 2007. Som følge av dette opplyste departementet i forklaringene til statsregnskapet for 2006 at overskridelsene skyldtes manglende økonomistyring i institusjonen. Arkivverket har vært gjenstand for den ordinære oppfølgingen som departementet praktiserer overfor sine underliggende virksomheter.

Statsregnskapet for 2006 viste også et merforbruk under kap. 329, post 45. Denne merutgiften skyldtes i hovedsak at Arkivverket hadde forskuttet utgifter som skulle dekkes av andre. Forskuttet beløp er innbetalt og inntektsført i 2007 og vil bli holdt udisponert i regnskapet for 2007. Det er sterkt understreket overfor Arkivverket at slike forskutteringer er i strid med økonomiregelverket og derfor ikke må gjenta seg.

På bakgrunn av Arkivverkets overskridelser fikk Statens senter for økonomistyring (SSØ Region Tromsø)) i oppdrag fra KKD å gjennomgå økonomistyringen i Arkivverket for å få oversikt over de forhold som førte til overskridelsene i 2006 og for å foreslå tiltak som kan bidra til å forbedre økonomistyringen i Arkivverket, herunder sikre fullgode rutiner og kompetanse i økonomistyringen av virksomheten, jf. forklaringene til statsregnskapet for 2006 og kopi av departementets brev av 15. februar 2007 til SSØ som tidligere er oversendt Riksrevisjonen.

SSØs rapport ble oversendt KKD 14. juni 2007. Etter departementets vurdering gir rapporten svar på de forhold og problemstillinger som departementet ønsket belyst. Rapporten har analysert regnskapet for 2006 og skisserer områder der det er behov for forbedringer. Rapporten foreslår en rekke tiltak for å forbedre den interne økonomistyringen i virksomheten samt sjekklister for å kunne følge opp de enkelte punktene.

Det ble avholdt etatsstyringsmøte med Arkivverket 22. juni 2007, og virksomheten ble i dette møtet pålagt å følge opp SSØs rapport bl.a. ved å følge opp de aktuelle sjekklister, jf. vedlagte kopi av referatet fra møtet. Departementet vil samtidig også følge den interne økonomistyringen i virksomheten nøye for å sikre at risiko- og vesentlighetsvurderinger i virksomheten også fanger opp det som gjelder interne regnskapsrutiner. Departementet har bedt Arkivverket om å inngå en fullserviceavtale med SSØ. Det er planlagt et nytt etatsstyringsmøte med Arkivverket i begynnelsen av oktober 2007, og departementet vil i det kommende budsjettåret følge opp med

kvartalsvise etatsstyringsmøter for å bedre styringen med virksomheten.

Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
Statsregnskapet viser uhjelmede merutgifter under kap. 342, post 01 Driftsutgifter på i underkant av 1 mill. kroner. Merutgiften skyldes at Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider (NDR) overskred den tildelte budsjettammen med tilsvarende beløp.

Overskridelsen har bakgrunn i uforutsette utgifter i forbindelse med avviklingen av kroningsjubileet i juni 2006 og merutgifter i forbindelse med åpningen av Riksregalieutstillingen og det nye besøksenteret samme år. Størstedelen av overskridelsen forklares med faseforskyvning mellom utgifter og inntekter, som innebærer at regnskapet for 2007 vil bli godskrevet med 0,7 mill. kroner i denne sammenhengen. Beløpet som innebetales vil bli holdt udisponert i regnskapet for 2007.

KKD tok opp svikten i økonomistyringsrutinene i 2006 i styringsdialogmøte med Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider (NDR) 7. mai d.å., jf. tidligere oversendte protokoll fra ovennevnte møte. Fra departementets side er det presisert at NDR er ansvarlig for å etablere systemer og rutiner for å sikre at beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn. NDR har tatt dette til etterretning og vil påse at dette blir fulgt opp i tiden fremover.

Norsk filminstitutt

Departementet har merket seg at NFI gjennom utbetaling av driftstilskudd for 2007 til Cinemateket i Trondheim har brutt Bevilgningsreglementets kontantprinsipp. De ekstraordinære midlene departementet stilte til NFIs rådighet i desember 2006 skulle tildeles enkelttiltak som det i tidligere søknadsrunder i 2006 ikke hadde vært rom for å innvilge, men som NFI som fagorgan på området vurderte som ønskelig å støtte. Disse midlene skulle ikke vært utbetalt som driftstilskudd til en fast tilskuddsmottaker.

KKD tok opp saken i etatsstyringsmøte med Norsk filminstitutt 8. mai 2007 for å sikre at dette ikke gjentar seg, jf. vedlagte kopi av referatet fra nevnte møte. Departementet har presisert at tilskudd ikke skal gis på forskudd ut over budsjettåret (budsjetterminen), med unntak av der hvor tiltaket skal gjennomføres tidlig på året og hvor det er nødvendig for arrangøren å motta tilskuddet på forhånd for å kunne gjennomføre tiltaket.

Departementet vil fortsatt følge opp saken. Departementet kan opplyse at det normalt ikke gis tilleggstilskudd til virksomhetene så sent på året som tilfellet var i 2006. Normalt stiles slike tilskuddsmidler til virksomhetenes rådighet gjennom ordinært tildelingsbrev tidlig på året, og virksomhetene har rutiner med søknadsfrister og tildelinger som gjennomføres innenfor budsjetterminen.

Avsluttende merknader

KKD følger ovennevnte forhold nøye opp i forbindelse med etatsstyringsmøter og regnskapsrapportering per 31. august. Det vises også til brev datert 19. april 2007 fra KKD til Riksrevisjonen.

KKD har ansvar for å følge opp at underliggende virksomheter ikke overskrider de tildelte budsjettammene, jf. bestemmelsen i bevilgningsreglementets § 7 om at det ikke er adgang til å overskride en bevilgning. Som følge av ovennevnte og for å unngå overskridelser, gjennomfører KKD som tidligere opplyst hvert år ulike tiltak. Disse er:

1. nærmere omtale i det årlige tildelingsbrevet av virksomhetsleders ansvar når det gjelder økonomiforvaltningen, bl.a. pålegg om å:
 - sette av reserve ved begynnelsen av året til dekning av uforutsette utgifter
 - føre løpende kontroll med forbruket
 - dekke uventede utgifter ved omdisponering innenfor tildelt/disponibel ramme
 - vurdere å redusere aktiviteten dersom de uventede utgiftene ikke kan dekkes ved omdisponering
 - orientere departementet dersom det ligger an til overskridelse
2. vurderer hver vår i forbindelse med forberedelsene til revidert statsbudsjett om det er behov for å fremme tilleggbevilgninger eller søke FIN om samtykke til overskridelse
3. innhenter egen regnskapsrapport per 31. august fra den enkelte virksomhet etter et opplegg utarbeidet av departementet
4. gjennomgår de enkelte regnskapsrapportene og iverksetter tiltak overfor aktuelle virksomheter dersom dette er nødvendig for å unngå overskridelser
5. vurderer hver høst i forbindelse med forberedelsene til nysalderingen av statsbudsjett om det er behov for å fremme tilleggbevilgninger eller søke FIN om samtykke til overskridelse.

Etter KKD's oppfatning ivaretar ovennevnte tiltak departementets ansvar i forhold til bestemmelsen i bevilgningsreglementets § 7 på en tilfredsstillende måte. På tross av ovennevnte tiltak har det i enkelte tilfelle oppstått overskridelser som følge av uforutsette forhold. I slike tilfelle har departementet krevd at tilsvarende beløp holdes udisponert året etter. Dette har hatt en positiv disiplinerende effekt på virksomhetenes økonomistyring. Som følge av Riksrevisjonens innvendinger mot dette har KKD f.o.m. regnskapet for 2006, sluttet med å kreve at ev. overskridelse skal dekkes inn året etter, jf. KKD's forklaringer til statsregnskapet for 2006.

1.3 Styring, mål oppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Styring basert på risiko og vesentlighet

Samtlige virksomheter under KKD er i tildelingsbrevene for 2006 og 2007 pålagt å etablere interne rutiner for risiko- og vesentlighetsvurderinger. I nevnte tildelingsbrev er det inntatt følgende omtale:

”Alle virksomheter skal etablere internkontroll. Virksomhetens leder har ansvar for å påse at det etableres rutiner for identifisering av risikofaktorer som kan medføre at målene ikke nås og at det iverksettes tiltak for å redusere risikoen. Virksomhetsleder skal videre påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres, jf. Bestemmelser om statlig økonomistyring i staten, pkt. 2.4. Virksomheter som forvalter tilskuddsmidler må kartlegge risiko for at det kan oppstå feil eller uregelmessigheter, jf. Bestemmelser om statlig økonomistyring i staten, pkt. 6.3.8.2.”

I tillegg til ovennevnte ble det 15. mars d.å. i regi av KKD avholdt et seminar for mellomledere og nøkkelmedarbeidere innenfor økonomi og regnskap ved underliggende virksomheter. Risiko- og vesentlighetsvurdering var et av hovedtemaene som ble tatt opp på seminaret med utgangspunkt i det konkrete arbeidet som SSØ Region Tromsø har gjort internt på dette området.

Selv om enkelte virksomheter enda ikke har etablert rutiner for risiko- og vesentlighetsvurdering foretas det likevel slike vurderinger løpende i virksomhetens daglige saksbehandling og av virksomhetens ledelse som en del av den daglige oppfølging både av egen virksomhet og av tilskuddsmottakere.

På bakgrunn av Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2006 vil KKD i tildelingsbrevet for 2008 til alle virksomhetene på nytt minne om at virksomhetens ledelse skal utarbeide rutiner for risiko- og vesentlighetsvurdering og etablere internkontroll for å sikre at mål og resultatkrav m.v. blir fulgt og gjennomført innenfor tildelte ressurser.

Som Riksrevisjonen er kjent med praktiserer også KKD et gradert styrings- og kontrollsystem med 3 ulike styringstyper, jf. St.prp. nr. 1 (1996-1997). Stortinget har sluttet seg til dette. En betydelig del av KKD's budsjett er tilskuddsbevilgninger, men størstedelen av tilskuddsbevilgningene disponeres som enkelttilskudd og forvaltes etter styringstype 3. For tilskudd som blir forvaltet etter styringstype 3, blir det ikke stilt krav om spesifikke resultatmål og -indikatorer og mottakerne leverer kun årsrapport og regnskap. Det er ofte ikke annen målsetting med slike tilskudd enn å gi generell støtte til formålet, jf. og også nærmere omtale under pkt. 5 nedenfor.

Når det gjelder de virksomhetene som er omtalt i Riksrevisjonens brev kan vi opplyse følgende:

Kultur- og kirke departementet

KKD foretar risiko- og vesentlighetsvurdering i den løpende saksbehandlingen selv om det ikke er etablert egne rutiner for slike vurderinger. På bakgrunn av Riksrevisjonens merknader vil KKD etablere slike rutiner og foreta risiko- og vesentlighetsvurdering i forbindelse med revisjon av departementets overordnede virksomhetsplan og handlingsplan for 2008.

Norsk kulturråd

Departementet viser til Norsk kulturråds brev av 11. april 2007 til Riksrevisjonen der Kulturrådet opplyser at virksomheten har satt i gang arbeid med å utlede administrative målformuleringer som grunnlag for et arbeid med risiko- og vesentlighetsvurderinger. Dette arbeidet er planlagt ferdig innen 1. november inneværende år. Kulturrådets arbeid med rutiner for styring basert på risiko og vesentlighet for alle virksomhetsområder inkludert Norsk kulturfond, faste tilskudd under kap. 320, post 74 Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd, Fond for lyd og bilde samt Statens Kunstnerstipend var også tema i etatsstyringsmøte med Kulturrådet 8. mai 2007, jf. vedlagte kopi av referatet fra møtet. Departementet vil følge opp saken på etatsstyringsmøte med virksomheten høsten 2007.

Rikskonsertene

Departementet viser til Rikskonsertenens brev av 23. april 2007 til Riksrevisjonen der Rikskonsertene redegjør for at store deler av arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurdering er utsatt fra 2006 til 2007. I etatsstyringsmøte med Rikskonsertene 16. oktober 2006 påpekte departementet at virksomheten måtte sørge for at slike rutiner var på plass innen utgangen av 2006. Departementet har fulgt opp saken på etatsstyringsmøte med Rikskonsertene 21. mai 2007, jf. vedlagte kopi av referatet fra møtet. Departementet ba Rikskonsertene om å prioritere arbeidet med å utvikle slikt system. Saken vil bli fulgt videre i etatsstyringsmøte med Rikskonsertene høsten 2007.

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek har i etatsstyringsmøte med departementet 22. mars 2007 opplyst at en risikoanalyse for virksomheten vil bli ferdigstilt i 2007. Virksomheten anser dokumentet som sentralt i styringsarbeidet. Departementet vil følge opp saken i etatsstyringsmøte med virksomheten høsten 2007.

Norsk lokalhistorisk institutt (NLI)

NLI har varslet at det vil bli utarbeidet en plan for risikostyring innen august 2007, jf. virksomhetens brev av 13. april 2007 til Riksrevisjonen. Departementet vil følge opp saken i etatsstyringsmøte med virksomheten høsten 2007.

Arkivverket

Arkivverket har i sin årsrapport for 2006 til departementet varslet at virksomheten vil implementere HMS og risikostyring i løpet av 2007, jf. også Arkivverkets brev av 16. april 2007 til Riksrevisjonen. Sett i lys av den mangelfulle økonomistyringen ved virksomheten i 2006 vil departementet følge dette arbeidet med sikte på at arbeidet blir gjennomført i henhold til planen. Det vises for øvrig til omtalen av departementets oppfølging av Arkivverket under punkt 1.2 ovenfor.

Norsk filminstitutt

Departementet viser til Norsk filminstitutt (NFI) brev av 12. april 2007 til Riksrevisjonen der NFI opplyste at utarbeidelse av en risikoanalyse er en prioritert oppgave i 2007. Utarbeidelse av risikoanalysen har tatt noe lenger tid enn tidligere beregnet og forventes å foreligge i løpet av høsten 2007.

Departementet viser til at NFI og de øvrige virksomhetene på filmfeltet (Norsk filmutvikling og

Norsk filmfond) nå er i begynnelsen av en prosess med sammenslåing til en samlet virksomhet. Det er i denne forbindelse ikke aktuelt å slutføre arbeidet med en total rutinebeskrivelse for risikovurdering av eksisterende NFI. De rutinebeskrivelsene som nå prioriteres vil omfatte de saksområder og fagfelt som det også i den nye virksomheten skal være slike rutiner for. Siden ikke alle detaljer i den nye virksomhetens ansvarsområde er klarlagt ennå, vil også arbeidet med risikovurderinger på enkelte områder måtte avvete disse avklaringene.

Departementet understreker at det for alle tilskuddsordninger på film- og medieområdet foreligger målformuleringer i regelverkene for ordningene. Det er kun i forhold til enkelttilskudd som ikke er regulert i eget regelverk at formålet av og til kan være enklere formulert. Det skal likevel alltid fremgå av tildelingsbrevet hva som er formålet med tilskuddet. Det vil ofte være vanskelig å måle resultater av et enkelt gjennomført tiltak sett i lys av de overordnede målene på feltet. Imidlertid kan resultater måles over tid og samlet for alle tiltakene. Dette gjøres gjennom evalueringer, hvor resultater måles mot de overordnede målsettingene på film- og medieområdene.

Bispedømmerådene, Det praktisk-teologiske seminar og Kirkerådet

Riksrevisjonen viser til at det ikke er etablert et strukturert og dokumentert system for vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag for styringen i bispedømmerådene, Det praktisk-teologiske seminar og Kirkerådet. Av departementets tildelingsbrev fremgår det at alle virksomheter skal etablere internkontroll, og at virksomhetens leder har ansvar for å påse at det etableres rutiner for identifisering av risikofaktorer som kan medføre at målene ikke nås og at det iverksettes tiltak for å redusere risikoen. Virksomhetsleder skal videre påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres, jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 2.4.

De kirkelige virksomhetene under departementet har uttalt at arbeidet med strukturerte systemer for risiko- og vesentlighetsvurderinger vil bli prioritert. Departementet vil følge opp dette. Et eget økonomiutvalg for bispedømmerådene, som departementet nedsatte i 2006 med representasjon fra bispedømmene, SSØ Tromsø og departementet, vil bistå i arbeidet.

For øvrig pågår et kontinuerlig arbeid med å utvikle gode resultatindikatorer innen kirken. I kirken er det særlige utfordringer og problemstillinger på dette området, knyttet bl.a. til Den norske kirkes komplekse organisasjon, det todelt finansieringsgrunnlaget i kirken mellom statlige og kommunale bevilgninger, og den kirkelige virksomhetens særpreg. I de senere årene har det i denne sammenheng vært arbeidet med å etablere gode systemer for datainnsamling fra menighetene gjennom KOSTRA-samarbeidet, d.v.s. innsamling av økonomi- og regnskapsdata, kirkelig tjenestestatistikk og personellstatistikk. Hensikten er bl.a. å fremskaffe et bedre grunnlag for styring og vurderinger av måloppnåelse.

Planer for underliggende virksomheter

På bakgrunn av Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2005 har KKD i tildelingsbrevet for 2007 til samtlige virksomheter minnet om virksomhetenes ansvar for å planlegge og utarbeide planer på kort og lang sikt. I nevnte tildelingsbrev er det inntatt følgende omtale:

”Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide virksomhetsplan/strategier med ett-årig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Virksomhetens ledelse har videre ansvar for at mål og resultatkrav m.v. blir fulgt opp/gjennomført innenfor tildelte ressurser, jf. pkt. 2.3 i Bestemmelser om økonomistyring i staten.”

Temaet er også tatt opp i etatsstyringsmøter med virksomhetene. På bakgrunn av Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2006 vil KKD i tildelingsbrevet for 2008 til alle virksomhetene på nytt minne om at virksomhetens ledelse skal utarbeide virksomhetsplaner/strategier med ett-årig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart.

Når det gjelder de virksomhetene som er omtalt i Riksrevisjonens brev kan departementet opplyse følgende:

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek (NLB) har utarbeidet virksomhetsplan for 2007. Departementet har også fastsatt nye mål og resultatkrav for NLB i 2007. Disse ble fastsatt etter drøfting med NLB. NLB har utarbeidet en strategiplan for perioden 2007–2010. Denne ble endelig fastsatt i juni d.å. Departementet anser tiltakene for tilstrekkelige, men vil likevel følge opp ovennevnte i etatsstyringsmøter med virksomheten, særlig når det gjelder planer på lang sikt.

Sør-Hålogaland bispedømmeråd, Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider og Det praktisk-teologiske seminar

Det vises til brev fra ovennevnte virksomheter til Riksrevisjonen, der manglende planer for kort og lang sikt er nærmere omtalt.

Departementet har fulgt opp dette forholdet i etatsstyringsmøter med de nevnte tre virksomhetene i løpet av åren 2007. I alle de tre virksomhetene er slikt planverk nå enten vedtatt eller er under utarbeidelse.

Anskaffelser

Norsk Tipping AS

Departementet har merket seg Riksrevisjonenes vurderinger av Norsk Tipping AS` praktisering av regelverket for offentlige anskaffelser. Det vises for øvrig til selskapets redegjørelse til Riksrevisjonen i brev 30. mars 2007 hvor det framgår at selskapet har vedtatt en ny innkjøpsstrategi f.o.m. januar 2007. Selskapet har i løpet av første halvår 2007 foretatt en helhetlig gjennomgang og utbedring av selskapets innkjøpsordninger, bl.a. ved innføring av protokollrutiner for alle innkjøp over kr 100 000, gjennomgang av rutiner og maler for kontraktshåndtering, innføring av kompetansehevende tiltak for å sikre at medarbeidere som foretar anskaffelser har nødvendig kjennskap til regelverk for offentlige anskaffelser mv. Det pågår også en kontrollgjennomgang av gjeldende avtaler for å sikre at de er i henhold til regelverk for offentlige anskaffelser. Selskapets daglige ledelse presenterte en fullstendig gjennomgang av selskapets innkjøpsordning for Norsk Tippings styre i styremøtet 14. juni 2007. Redegjørelsen ble, etter det departementet er kjent med, funnet tilfredsstillende og tatt til etterretning. Protokoll fra det nevnte styremøtet, er p.g.a. ferieavviklingen foreløpig ikke signert av alle styremedlemmer, men protokollen vil oversendes Riksrevisjonen så snart den er signert, ventelig i slutten av august 2007.

Underliggende virksomheter

KKD har i tildelingsbrevene 2007, pålagt virksomhetene å tilpasse sine interne rutiner i samsvar med det nye regelverket for anskaffelser. I nevnte tildelingsbrev er det inntatt følgende omtale:

”Lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser, jf. <http://www.lovdatab.no/all/nl-20060630-041.html>, trer i kraft 1. januar 2007. Ved kgl.reg. 7. april 2006 er det fastsatt ny for-

skrift om offentlige anskaffelser, jf. <http://www.lovdatab.no/for/sf/fa/fa-20060407-0402.html>. Departementet viser til dette og ber virksomheten tilpasse sine anskaffelsesrutiner i samsvar med det nye regelverket. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har utarbeidet en veileder til det nye regelverket. Veilederen er foreløpig tilgjengelig på: <http://www.dep.no/fad/norsk/dok/regelverk/retninglinjer/071061-120002/dok-bn.html>. En trykt versjon vil bli distribuert så snart den foreligger.”

I tillegg til ovennevnte ble det 15. mars d.å. i regi av KKD avholdt et seminar for mellomledere og nøkkelmedarbeidere innenfor økonomi og regnskap ved underliggende virksomheter. Nytt regelverk om offentlige anskaffelser var et av hovedtemaene på seminaret. Fornyings- og administrasjonsdepartementet foretok en nærmere gjennomgang av det nye regelverket og det presisert viktigheten av at virksomhetene tilpasser sine interne rutiner til det nye regelverket.

På bakgrunn av Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2006 vil KKD i tildelingsbrevet for 2008 til alle virksomhetene på nytt minne om det nye regelverket for offentlige anskaffelse og viktigheten av at virksomhetene følger opp det nye regelverket. Det vil videre bli forutsatt at virksomhetenes anskaffelser skal skje i henhold til det nye regelverket.

Når det gjelder de virksomhetene som er omtalt i Riksrevisjonens brev kan vi opplyse følgende:

ABM-utvikling

- ABM-utvikling vil i 2007 utarbeide egne rutiner for anskaffelser, jf. virksomhetens brev av 12. april 2007 til Riksrevisjonen. Disse rutinenene er nå under utarbeidelse. AMB-utvikling regner med å få disse på plass i løpet av 2007. Departementet vil påse at dette arbeidet blir fulgt opp gjennom etatsstyringsmøte høsten 2007.

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek

- Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek har gjennomgått regelverket for anskaffelser og innskjerpet rutinenene i forhold til dette i 2007, jf. virksomhetens brev av 3. april 2007 til Riksrevisjonen. Departementet anser tiltakene for tilstrekkelige, men vil følge opp saken i de halvårslige etatsstyringsmøtene med virksomheten.

Arkivverket

- Departementet viser til Arkivverkets brev av 16. april 2007 til Riksrevisjonen på dette punkt. Regelverket for anskaffelser vil bli tatt opp med Arkivverket i forbindelse med utarbeidelse av interne rutiner for risikostyring i virksomheten. Departementet vil påse at saken blir fulgt opp.

Språkrådet

- Språkrådet opplyser i brev av 12. april 2007 til Riksrevisjonen at det i 2007 vil bli foretatt ny vurdering av avtale med leverandør om vare- og tjenestekjøp på dataområdet, det vil bli innhentet forenklet anbud, med protokoll, på eksterne IT-utgifter, medregnet innkjøp. Mini-konkurranse på betalingsformidlings- og kontoholdstjenester vil bli gjennomført i 2007. I brev av 29. mai 2007 har departementet bedt om å få opplyst hvor langt Språkrådet er kommet med å følge opp saken, og når man regner med at arbeidet vil være gjennomført. Språkrådet har i brev av 1. juni 2007 opplyst at man regner med at arbeidet er gjennomført i løpet av høsten. Departementet vil følge opp saken i etatsstyringsmøte høsten 2007.

Regnskaps-/årsavslutning

Departementet har merket seg at flere virksomheter har mangelfull intern kontroll i forbindelse med regnskaps-/årsavslutningen. Manglene omfatter bl.a. mangelfulle avstemninger og manglende eller mangelfulle uttak av obligatoriske rapporter.

KKD sender hvert år ut et eget brev til virksomhetene om innrapportering til statsregnskapet på bakgrunn av Finansdepartementets årlige rundskriv om årsavslutning og frister for innrapportering til statsregnskapet. For å sikre at virksomhetene gjennomfører regnskaps-/årsavslutningen i tråd med gjeldende regelverk, vil KKD i det årlige brevet til virksomhetene understreke at det er virksomheten selv som har ansvaret for at regnskaps-/årsavslutningen skjer i henhold til regelverket og at eventuelle krav i regelverket som ikke ivaretas gjennom avtalen med SSØ, må virksomheten selv ta ansvar for å iverksette/gjennomføre.

Når det gjelder de virksomhetene som er omtalt i Riksrevisjonens brev kan vi opplyse følgende:

Riksteatret

Departementet viser til redegjørelsen som fremgår av punkt 2 (Regnskap der Riksrevisjonen har vesentlige merknader) nedenfor.

ABM-utvikling

Departementet viser til ABM-utviklings brev av 12. april 2007 til Riksrevisjonen. I dokumentasjonen fra ABM-utvikling i forbindelse med årsavslutningen for 2006, manglet enkelte avstemmingskjemaer. Manglende skjemaer ble etter sendt fra SSØ mens revisjonen pågikk. ABM-utvikling vil i fremtiden kontrollere at nødvendige avstemmingskjemaer blir utfylt. Rutinene for avstemmingskjemaer er endret. Avstemmingskjemaene signeres nå med personlig signatur istedenfor med trykte initialer. Departementet vil følge opp saken i etatsstyringsmøtene med virksomheten.

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek viser i brev av 22. mars 2007 til at det nå er iverksatt nye rutiner for elektronisk oppbevaring av regnskapsdokumentasjon. Virksomheten har gjennomgått rutinene for avstemming av balansekonti. Departementet vil følge opp saken i etatsstyringsmøtene med virksomheten.

Arkeologisk museum i Stavanger (AmS)

Departementet vil følge opp den mangelfulle interne kontrollen i forbindelse med regnskaps-/årsavslutningen i den løpende styringsdialogen med AmS og påse at virksomheten følger økonomiinstruksen og har tilfredsstillende interne rutiner.

Arkivverket

Departementet vil følge opp den mangelfulle interne kontrollen i forbindelse med regnskaps-/årsavslutningen som et ledd i oppfølgingen av SSØs rapport om de interne regnskapsrutinene i Arkivverket.

Norsk filminstitutt (NFI)

Departementet viser til NFIs brev av 12. april 2007 til Riksrevisjonen. Departementet har tatt dette opp med berørte virksomheter i vårens etatsstyringsmøter. Spesielt har det blitt presisert ovenfor NFI at virksomheten selv har ansvaret for å følge opp Økonomiregelverket, selv om det er inngått en samarbeidsavtale med SSØ. Eventuelle feil/mangler i SSØs rutiner må virksomheten selv ta ansvar for å rette opp. Departementet vil følge opp problemstillingen, og også ta dette med i neste års tildelingsbrev til virksomhetene.

Bjergvin bispedømmeråd

Bjergvin bispedømmeråd har i brev til Riksrevisjonen opplyst at den manglende interne kontrol-

len knyttet til regnskaps-/årsavslutningen som er påpekt, vil bli rettet opp.

Forholdet Arkeologisk museum i Stavanger / Stiftelsen Ullandhauggarden

Arkeologisk museum i Stavanger (AmS) har i brev av 10. april 2007 til Riksrevisjonen opplyst at virksomheten vil utarbeide en formell skriftlig avtale som regulerer alle sider av samarbeidet mellom AmS og Stiftelsen Ullandhauggarden (SU). Denne avtalen vil bli behandlet i de to organisasjonenes styre. Departementet vil følge denne prosessen nøye, bl.a. i forhold til styresammensetning i SU. Departementet vil gå inn i dialog med partene for å sikre at styresammensetningen i SU blir mest mulig uavhengig av AmS. Departementet vil i denne forbindelse også påse at de økonomiske forholdene mellom institusjonene, herunder tilskudd til drift av SU, blir regulert i samsvar med gjeldende regelverk i staten.

1.4 Kultur- og kirkedepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Hundreårsmarkeringen

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) er det opplyst at Stortinget som tidligere forutsatt vil få en endelig redegjørelse når selskapets sluttregnskap foreligger i 2007. På avsluttende generalforsamling for Hundreårsmarkeringen 29. mars 2007 ble det vedtatt å avvikle selskapet. Avsluttende generalforsamling vil bli holdt primo september 2007. På bakgrunn av selskapets årsberetning og regnskap samt sluttrapport for selskapets engasjement i hundreårsmarkeringen vil departementet fremlegge en redegjørelse til Stortinget i St.prp. nr. 1 (2007–2008).

Filmparken AS

Når det gjelder Filmparken AS viser departementet til egen redegjørelse som er sendt Riksrevisjonen 13. juni 2007 med statsrådets beretning om departementets myndighetsutøvelse i 2006. Som det fremgår av denne redegjørelsen ble det til generalforsamlingen våren 2007 fremmet forslag om å utvide styret til fem medlemmer og to varamedlemmer. Dette ble vedtatt, og nytt styre ble valgt i samsvar med endringen.

Det nye styret har en helt annen oppgave enn tidligere styre (som ble valgt for å gjennomføre et salg), og er derfor satt sammen med helt annen type kompetanse enn tidligere. Departementet er oppmerksomme på problemstillingene rundt styremedlemmers eventuelle rollekonflikter, og har vurdert problemstillingen for de sty-

remedlemmene vi har foreslått. Departementet ser det som en lite aktuell problemstilling med det nye styret.

2. Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Riksteatret

Riksrevisjonen har i sitt avsluttende revisjonsbrev av 31. mai 2007 til Riksteatret vesentlige merknader til regnskapet. Departementet viser til Riksteatrets brev av 11. april d.å. til Riksrevisjonen om regnskaps-/årsavslutningen for 2006 med forklaringer til mangler og avvik.

I KKD's tildelingsbrev for 2006 til Riksteatret av 23. november og 20. desember 2005 er det presisert at virksomhetenes økonomiforvaltning skal følge økonomiregelverket for staten. Departementet har videre understreket betydningen av at virksomheten har en ryddig økonomiforvaltning og at den interne økonomiinstruksen, rutinebeskrivelser og øvrig internt regelverk holdes oppdatert i forhold til gjeldende regelverk. Viktigheten av god økonomistyring og nødvendigheten av en skjerpet bevissthet på styring og kontroll generelt, og forhold som Riksrevisjonen påpekte allerede i forbindelse med regnskapsavleggelsen for 2005 spesielt, har vært tatt opp i møter mellom departementet og Riksteatrets ledelse flere ganger, senest i møte 16. oktober 2006.

Riksteatret har med virkning fra 1. april 2007 inngått fullserviceavtale med SSØ. I budsjettmøtet med Riksteatret 13. juni 2007 gjorde teatret også rede for flere utfordringer knyttet til økonomiforvaltningen og en rekke andre iverksatte tiltak for å avlegge et korrekt regnskap for 2007. Departementet forventer at dette vil bedre kvaliteten på Riksteatrets regnskap generelt og regnskaps-/årsavslutningen spesielt. KKD vil følge opp saken videre i etatsstyringsmøter med virksomheten for å sikre at økonomiregelverkets bestemmelser blir fulgt opp.

Departementet har i tillegg bedt Riksteatret om å engasjere ekstern bistand for å sikre at teatret får etablert gode nok rutiner og interne kontrollsystemer som sikrer at framtidige regnskap og årsavslutninger avlegges i samsvar med økonomiregelverket for staten.

4. KKD's oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Planer for underliggende virksomheter

Oppfølging av disse forholdene ble drøftet under etatsstyringsmøter med virksomhetene høsten 2006 og våren 2007. Under seminaret som ble avholdt den 15. mars 2007 understreket departementet viktigheten av at virksomhetene omtalt under prioriterer arbeidet med utarbeidelse av planer og strategier i lys av de mangler Riksrevisjonen har påpekt på dette området. I tillegg har KKD i tildelingsbrevet for 2007 til samtlige virksomheter minnet om virksomhetenes ansvar for å planlegge og utarbeide planer på kort og lang sikt.

Riksteatret

I forbindelse med utarbeidningen av de årlige budsjettforslagene blir det avholdt styringsdialogmøte mellom departementet og Riksteatret. Utfordringer og strategier er blant de faste punktene som blir drøftet på disse årlige møtene.

Ny strategiplan for perioden 2006–2010 ble vedtatt av styret for Riksteatret i november 2005 og ble oversendt Kultur- og kirke departementet 24. januar 2006.

Fond for lyd og bilde

KKD viser til svar og kommentarer gitt Riksrevisjonen i brev av 13. juli 2006. Fondets oppgave er å gi rimelig godtgjørelse til rettighetshavere for den lovlige kopiering til privat bruk som skjer fra videogrammer og fonogrammer, og for å fremme produksjon og formidling av innspillinger i lyd og/eller bilde. Fondets virksomhet er regulert ved Forskrift om tilskudd fra Fond for lyd og bilde fastsatt 1999, endret 15. juni 2001 nr. 709, 14. mai 2002 nr. 475.

Forskriften definerer bl.a. målgruppe, hva det kan søkes om støtte til, frister, krav til søknaden, søknadsbehandling, tildelingskriterier, klageadgang, bortfall av tilskudd/krav om tilbakebetaling og krav til rapportering.

Forskriften gir sammen med departementets tilskuddsbrev som bl.a. fastsetter hovedfordelingen av midlene, den faste rammen for Fondets virksomhet.

Departementet har et fast årlig styringsdialogmøte med Fondet på bakgrunn av fondets årsrapport og budsjettsøknad for kommende år. Fondets administrasjon er tilknyttet Norsk kulturråd. Departementet har ansett denne styrings-

rammen som hensiktsmessig. Fondets oppgave og virksomhet er knyttet til en fastlagt årlig tilbakevendende søknadsbehandling og departementet har ikke vurdert det som påkrevd at Fondet utarbeider særskilte plandokumenter for virksomheten.

ABM-utvikling

Målene i tildelingsbrevet fra KKD til ABM-utvikling er endret for budsjettåret 2007. På styremøte i ABM-utvikling den 5. juni 2007 ble det gjort vedtak angående strategiske planer med visjon, verdigrunnlag, hovedmål og prioriterte arbeidsoppgaver for perioden 2007–2010 som skal danne grunnlaget for virksomheten i ABM-utvikling.

Bunad- og folkedraktrådet

KKD har igangsatt arbeidet med å overføre sekretariatet for Bunad- og folkedraktrådet til Valdresmusea AS.

Språkrådet

I tildelingsbrevet for 2006 og 2007 har departementet presisert kravet om å utarbeide planer på kort og lang sikt. Også i budsjettmøtet med Språkrådet 26. juni i år tok departementet opp status for arbeidet med en handlingsrettet strategiplan. Dette er fulgt opp videre fra departementets side i brev til Språkrådet datert 3. juli 2007.

Opplysningsvesenets fond

I forbindelse med revisjonen av 2005-regnskapet hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader både til regnskapet for Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond og til regnskapet for Opplysningsvesenets fond. På bakgrunn av Riksrevisjonens kommentarer har fondet gjennomført en rekke tiltak til forbedringer. Departementet har merket seg Riksrevisjonens kommentarer til regnskapet 2006 for Forvaltningsorganet og til regnskapet for fondet, det konstateres vesentlige forbedringer i regnskapene. Fondet har varslet ytterligere tiltak til forbedringer i 2007. Departementet vil følge opp saken og innhente statusrapport for de varslede tiltakene høsten 2007.

Tilskudd

Når det gjelder ABM-utviklings tilskuddsforvaltning er det iverksatt flere tiltak for å imøtekomme Riksrevisjonens merknader. ABM-utvikling har bekreftet at tiltakene som følger er gjennomført, jf. brev fra KKD til Riksrevisjonen 19. april 2007:

- Vedrørende dokumentasjon av tildelingsprosedyren var det bare ledermøtet som sluttbehandlet søknadene som ikke var behørig

dokumentert. Nå er det innført rutiner der det ved tildeling utarbeides en samleliste med alle prosjekter, mottakere og beløp, som undertegnes av direktøren.

- For dokumentasjon av rapportgjennomgang er det nå etablert rutiner i WEBSAK (arkivsystemet). Alle rapporter gjennomgås av saksbehandlere, der det blant annet undersøkes hvordan betingelsene for informasjon og presentasjon av resultatene er fulgt opp. I WEBSAK er det også innført rutiner på rapporteringen. Ferdigbehandlingen av rapportene dokumenteres i WEBSAK.

5. Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen mener det er svakheter knyttet til oppfyllelsen av økonomiregelverkets krav til styring. Dette gjelder bl.a. utarbeiding av styringsdokumenter og styring basert på risiko- og vesentlighet, oppfølging av det nye regelverket for anskaffelser og regnskaps- og årsavslutning. I regnskapet for 2006 var det dessuten enkelte uhjemlede merutgifter.

KKD arbeider kontinuerlig med sikte på å bedre økonomistyringen under departementets ansvarsområde. Departementet ser at det er behov for å forbedre økonomistyringen på enkelte punkter. KKD er derfor i gang med å iverksette ulike tiltak for å bedre styringen når det gjelder de forhold Riksrevisjonen har tatt opp, jf. departementets merknader til omtalen av brudd på bevilgningsreglementet i punkt 1.2, styring basert på risiko og vesentlighet i punkt 1.3, planer for underliggende virksomheter i punkt 1.3, rutiner for anskaffelser i punkt 1.3, regnskaps-/årsavslutning i punkt 1.3 og regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader (Riksteatret) i punkt 2.2 ovenfor.

Når det gjelder KKD's tilskuddsforvaltning vil departementet i tillegg bemerke følgende:

Bestemmelsene om tilskuddsforvaltning i økonomiregelverket for staten gjelder i utgangspunktet forvaltning av tilskuddsordninger. Formålet med bestemmelsene er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming av oppfølging av tilskuddsordninger. Det er samtidig gitt åpning for å avvike "normalprosedyren" bl.a. når det gjelder tilskuddsmottakere som er angitt i selve bevilgningsvedtaket eller er omtalt i budsjettproposisjonen på en slik måte at bevilgningen må anses øremerket til vedkommende. Det er videre lagt opp til at forvaltningen må tilpasses tilskuddets

størrelse, bl.a. når det gjelder omfanget av kontrolltiltak.

Som Riksrevisjonen er kjent med praktiserer KKD et gradert styrings- og kontrollsystem med 3 ulike styringstyper, jf. nærmere omtale i St.prp. nr. 1 (1996–1997).

Styringstypene er definert slik:

- styringstype 1: tilskudd til sentrale institusjoner som inngår funksjonsdelingssystemet og aksjeselskap der staten eier mer enn 50 pst
- styringstype 2: tilskuddsordninger
- styringstype 3: enkelttilskudd

Styringen av tilskuddsmottakerne under styringstype 1 ligger over kravene i økonomiregelverket. Styringen av tilskuddsordningene under styringstype 2 følger økonomiregelverkets bestemmelser.

En betydelig del av KKD's tilskuddsbevilgninger er *ikke* definert som tilskuddsordninger. Disse bevilgningene disponeres til enkelttilskudd og faller derfor ikke inn under normalprosedyren i økonomiregelverket. De enkelttilskuddene som ikke inngår i styringstype 1, forvaltes etter styringstype 3. Størrelsen på tilskuddene under denne gruppen varierer, men de fleste tilskuddene er relativt små. For denne gruppen blir det ikke stilt krav om spesifikke resultatmål og -indikatorer. Det stilles imidlertid krav om årsrapport og regnskap og at tilskuddet skal forvaltes etter nærmere retningslinjer fastsatt av departementet. Målsettingen med disse tilskuddene er å gi generell støtte til vedkommende formål.

Som følge av ovennevnte er det ikke etablert system eller rutiner for evaluering av tilskudd, men departementet foretar en løpende vurdering av behovet for evaluering av tilskuddsbevilgningene. Vurderingen er basert på informasjon om bevilgningenes virkemåte (relevans, målrettethet, regelverkspraktisering m.m.). Departementets informasjon er videre basert på løpende kontakt med underordnede organer som forvalter tilskudd, meldinger/henvendelser fra mottakere av slike tilskudd og interesseorganisasjoner, debatter i media og lignende. Risiko og vesentlighetsvurdering (økonomisk, faglig og politisk) står sentralt i denne vurderingen.

Stortinget sluttet seg til ovennevnte system i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet 1997.

I forbindelse med iverksettingen av det reviderte

økonomiregelverket, som trådte i kraft 1. januar 2004, uttalte departementet følgende i St.prp. nr. 1 (2004–2005) s. 35:

”I budsjettproposisjonene for 1997 og 1998 ble det redegjort for ulike problemstillinger knyttet til innføringen av nytt økonomireglement under Kulturdepartementets ansvarsområder. Det ble lagt opp til et gradert styrings- og kontrollsystem for departementets omfattende tilskuddsportefølje, og slik at også de prinsipielle motforestillingene mot å utvikle et omfattende mål- og resultatstyringssystem på kulturområdet ble understreket. Komiteen sluttet seg til dette opplegget for implementering av økonomireglementet.

Det reviderte økonomireglementet, som trådte i kraft fra 1. januar 2004, innebærer vesentlige forenklinger i forhold til det tidligere regelverket. Ved implementeringen av det nye regelverket vil departementet i store trekk videreføre det kontroll- og styringsopplegget som det er redegjort for i tidligere budsjettproposisjoner.”

På denne bakgrunn har Kultur- og kirkedepartementet videreført ovennevnte styrings- og kontrollsystem for tilskuddsforvaltningen under departementets ansvarsområde.

Rutiner for oppfølging og kontroll av tilskudd knyttet til styringstype 1, 2 og 3 ble tatt i bruk i juni 2006 slik at disse blir benyttet under hele arbeidet med statsbudsjettet 2008.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 36 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader til Riksteatret.

Av tidligere rapporterte forhold er saken vedrørende NRK AS som gjelder foreleggelse av saker for generalforsamlingen avsluttet, jf. punkt 1.4. Videre er sakene om uhjemlede merutgifter, realistisk budsjettering av inntekter og Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond avsluttet, jf. punkt 4.

Riksrevisjonen har merket seg departementets tiltak for å utbedre forholdene i tidligere saker om Hundreårsmarkeringen, Filmparken AS, planer for underliggende virksomheter, Opplysningsvesenets fond og tilskudd, jf. punk-

tene 1.4 og 4. Tiltakene vil først få effekt fra regnskapsåret 2007 og vil fortsatt bli fulgt opp av Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har tatt opp flere forhold som kan knyttes til departementets styring av underliggende virksomheter. Et gjennomgående revisjonsfunn var at interne styringsdokumenter manglet, og at internkontrollen ikke var basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger og var svak i forhold til å sikre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket. Slike forhold kan øke risikoen for redusert måloppnåelse i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og til brudd på lover og regler.

Riksrevisjonen konstaterer at risikostyring er i ferd med å bli implementert på departementets ansvarsområde både for departementet og de underliggende virksomhetene som Riksrevisjonen har hatt merknader til. Det er imidlertid fortsatt usikkert når regelverkets bestemmelser om planverk og styring basert på risiko og vesentlighet vil være implementert på hele departementets ansvarsområde. Gjeldende økonomireglement ble iverksatt 1. januar 2004 med overgangsbestemmelser på ett år. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet prioriterer innføringen av regelverkets bestemmelser om planverk og styring basert på risiko og vesentlighet på hele ansvarsområdet.

Riksrevisjonen viser til at departementet fra 1997 har praktisert et gradert styrings- og kontrollsystem for tilskudd som Stortinget ifølge departementet har sluttet seg til. Riksrevisjonen har dessuten merket seg at fagkomiteen ved budsjettbehandlingen uttalte at den var enig med departementet i at det verken er ønskelig eller praktisk mulig å fastsette presise resultatkrav for alle ansvarsområder til departementet.²³

Riksrevisjonen viser til at de grunnleggende prinsippene om mål- og resultatstyring og evaluering gjelder selv om enkelttilskudd kan avvike fra normalprosedyren i økonomireglementet. Det er viktig å følge opp at også disse midlene brukes etter forutsetningene. Riksrevisjonen viser til departementets uttalelse om tilskuddsforvaltningen på film- og medieområdet. Departementet uttaler der at resultater av enkelttilskudd kan måles over tid og samlet for alle tiltakene. I tillegg måles resultater mot de overordnede målsettingene på film- og medieområdet gjennom eva-

lueringer. Riksrevisjonen ser positivt på departementets uttalelse og mener at departementet bør tilstrebe en tilsvarende praksis også på de øvrige politikkområdene.

Evalueringer er et godt virkemiddel for å få informasjon om måloppnåelse. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at risiko- og vesentlighetsvurderinger står sentralt i vurderingen av behovet for evalueringer av tilskudd, og at det ikke er etablert system eller rutiner for evaluering av tilskudd som en følge av styrings- og kontrollsystemet for tilskuddsforvaltningen. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er i ferd med å implementere risikostyring, og forutsetter at risikostyring også legges til grunn for departementets evalueringer av tilskudd.

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at det vil bli gjennomført en rekke forskjellige tiltak for å bedre Riksteatrets økonomiforvaltning og for å sikre at virksomheten avlegger et korrekt regnskap for 2007. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet fortsatt vil følge opp Riksteatret i etatsstyringsmøter for å sikre at økonomireglementet blir fulgt. Riksrevisjonen understreker departementets overordnede ansvar for korrekt innrapportering til statsregnskapet.

Riksrevisjonen har også merket seg at Norsk Tipping AS har iverksatt flere forbedringstiltak for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet i tildelingsbrev for 2008 på nytt vil pålegge underliggende virksomheter å følge regelverket, og at departementet gjennom etatsstyringsmøter vil følge opp gjennomføring av anskaffelser på dataområdet i Språkrådet og arbeidet med rutiner i de tre andre underliggende virksomhetene der Riksrevisjonen har bemerkninger. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet har en tett oppfølging av underliggende virksomheter for å oppnå forbedringer i forhold til regelverket. Riksrevisjonen forutsetter at departementet kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er nødvendige for å oppnå forbedringer på hele ansvarsområdet.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene departementet vil iverksette for å sikre at bevilgninger ikke overskrides, og at regnskaps-/årsavslutningen skjer i tråd med økonomireglementet. Riksrevisjonen understreker departementets overordnede ansvar for å sikre at bevilgnings-

23) Budsjett-innst. S. nr. 2 (1996–1997).

reglementet og økonomireglementet følges på hele departementets ansvarsområde.

Riksrevisjonen finner det uheldig at samarbeidet mellom Arkeologisk museum i Stavanger og stiftelsen Ullandhauggarden ikke har vært regulert ved skriftlig avtale. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp at skriftlig avtale blir inngått, at de økonomiske forholdene blir regulert i samsvar med gjeldende regelverk, og at styresammensetningen i stiftelsen blir uavhengig av museet.

Riksrevisjonen viser for øvrig til at det for tiden gjennomføres en oppfølgende forvaltningsrevisjon av Dokument nr. 3:9 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av bevaringen og sikringen av samlingene ved fem statlige museer*. Det gjennomføres også en forvaltningsrevisjon av måloppnåelsen av tilskudd til idrettsanlegg.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Thor Kr. Svendsen

Kunnskapsdepartementet

1 Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Kunnskapsdepartementets rapporteringsområde omfatter følgende fem programområder:

- Grunnopplæring
- Tiltak for å fremme kompetanseutvikling
- Høyere utdanning og fagskoleutdanning
- Forskning
- Utdanningsfinansiering

Kunnskapsdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 86,7 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 2,8 mrd. kroner
- bygg, anlegg mv. 0,1 mrd. kroner
- overføringer til nettobudsjetterte virksomheter 25,1 mrd. kroner
- overføringer til andre 27,2 mrd. kroner
- utlån, avdrag mv. 30,9 mrd. kroner

Kunnskapsdepartementets budsjetterte inntekter for 2006 var på 15,4 mrd. kroner hvorav tilbakebetalinger og avdrag på lån til Statens lånekasse for utdanning utgjorde 8,1 mrd. kroner.

Departementet har 52 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 48 revisjonsbrev uten merknader. Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen i Hedmark har mottatt revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonens kontroll har omfattet departementets forvaltning av statens interesser i totalt 28 selskaper, hvorav 13 heleide og 15 deleide aksjeselskaper. I tillegg er det etablert kontroll med 26 studentsamskipnader.

Riksrevisjonen har merknader til statstrådens forvaltning av studentsamskipnadene.

1.2 Budsjett – regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Departementets styring av underliggende virksomheter

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser til bruk i etatsstyringen av underliggende virksomheter for 2006. De ulike avdelingene med etatsstyringsansvar har forskjellig grad av dokumenterte risikovurderinger for å identifisere behov for spesiell oppfølging mot enkeltvirksomheter.

Departementet svarer at det har utarbeidet et sett sentrale prinsipper som uttrykker hvordan etatsstyringen skal fungere. Prinsippene skal være normerende for alle avdelingens styringsopplegg, men på en slik måte at styringen av underliggende virksomheter tilpasses den enkelte virksomhets egenart. Arbeidet med prinsippene ble ikke slutført før i 2007.

Risikostyring

Krav til risikovurderinger trådte i kraft 1. januar 2004 med en overgangsbestemmelse på ett år. Få av de kontrollerte virksomhetene har tilfredsstillende dokumentert risikovurderinger i forbindelse med planarbeidet for 2006. Det er imidlertid konstatert at et flertall av virksomhetene har startet arbeidet med å innføre systemer for risikovurderinger.

Departementet opplyser at innføring av en felles metodikk for risikostyring er et sentralt element i arbeidet med å gjennomføre en helhetlig styringspraksis, og at det i siste kvartal av 2006 har avholdt seminarer med alle avdelinger i departementet og alle underliggende virksomheter.

Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av gyldighet og pålitelighet i rapporteringen ved 23 virksomheter. Formålet med kontrollene har vært å vurdere i hvilken grad virksomhetene har tatt ned føringene fra budsjettproposisjonen og tildeleingsbrev i interne styringssystemer, og virksomhetenes rapportering tilbake til departementet.

På universitets- og høgskolesektoren har det i

2006 vært en målstruktur hvor hovedmål og delmål er fastsatt i budsjettproposisjonen. Med utgangspunkt i hovedmål og delmål utleder virksomhetene egne resultatmål. Revisjonen har omfattet kontroller mot fire av delmålene. Resultatmålene virksomhetene hadde utledet fra de fire delmålene, bar i flere tilfeller mer preg av å være beskrivelse av tiltak enn av å være målformuleringer.

Universiteter og høyskoler skal tilby utdanning av høy internasjonal kvalitet

Under hovedmålet for utdanning har Riksrevisjonen kontrollert to delmål. Det første delmålet er "universitetene og høyskolene skal sørge for at flere gjennomfører studiene på normert tid". Revisjonen har vist at virksomhetene ikke har noen felles definisjon eller metode for å måle gjennomstrømningen. De har i tillegg brukt ulike beregningsmåter når de skal tallfeste den årlige endringen i gjennomstrømning i forhold til normert tid. Det gjør det vanskelig å sammenligne gjennomstrømning mellom de ulike virksomhetene.

Kunnskapsdepartementet viser til et sett indikatorer i Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) som det mener samlet sett belyser gjennomstrømningen i sektoren som helhet og ved den enkelte virksomhet.

Under hovedmålet for utdanning har Riksrevisjonen også kontrollert delmålet "universitetene og høyskolene skal ha et utstrakt internasjonalt samarbeid". Revisjonen er avgrenset til studentmobilitet – utreisende studenter på Erasmus-programmet. Ved noen virksomheter viste revisjonen mindre avvik ved kontroll av grunnlagsdokumentasjon mot registrerte opplysninger i det studieadministrative systemet. Kontrollerte universiteter og høyskoler har ikke ensartede rutiner for hvor lenge grunnlagsdokumentasjonen for studentmobilitet skal arkiveres. Riksrevisjonen har registrert at flere virksomheter manglet rutinebeskrivelser. Videre var det få av virksomhetene som kunne dokumentere gjennomførte kontroller i forbindelse med innlegging av data i det studieadministrative systemet. Virksomhetene har ulike kontroller med om utreisestudentene gjennomfører utenlandsoppholdet i henhold til avtalen. Antall avsluttede utenlandsopphold er en komponent i finansieringsmodellen.

Departementet viser til at det i 2006 ba universitets- og høyskolerådet utvikle en mal for kontroll av studiepoengrapporteringen som også

skulle ha overføringsverdi til andre rapporteringsområder. Malen er nå utviklet.

Universiteter og høyskoler skal oppnå resultater i forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid av høy internasjonal kvalitet

Under hovedmålet for forskning har Riksrevisjonen foretatt kontroller av delmålet som er knyttet til utdanning av doktorgradskandidater. Mindre enn halvparten av de 350 nye doktorgradsstillingene var rapportert besatt ved utgangen av året. Riksrevisjonen har også kontrollert om det foreligger gyldige arbeidsavtaler for tilsatte i doktorgradsstillingene som er besatt i 2006, og har registrert at arbeidsavtaler foreligger ved de fleste virksomhetene.

Departementet svarer at det i de senere årene har hatt en tett oppfølging av virksomhetenes bruk av tildelte doktorgradsstipendiatstillinger i tilknytning til de årlige etatsstyringsmøtene. Kunnskapsdepartementet har ikke oversikt over tilsettingsprosenten for stillinger som er tildelt i et bestemt år, men det har tall for hvor mange av totalt antall tildelte stipendiatstillinger som er besatt. Departementet mener at det fortsatt må arbeides mot ytterligere forbedringer på dette området.

Universiteter og høyskoler skal være læresteder og forskningsvirksomheter med integritet og evne til å møte behovene i samfunnet

Under hovedmålet for formidling har Riksrevisjonen kontrollert delmålet "universitetene og høyskolene skal øke rekrutteringen av studenter med minoritetsspråklig bakgrunn". Kontrollene har vist at virksomhetene ikke har en felles definisjon på studenter med minoritetsspråklig bakgrunn. De fleste virksomhetene har heller ikke rapportert i henhold til delmålet gitt i budsjettproposisjonen.

Ifølge departementet benytter det Statistisk sentralbyrås definisjon av minoritetsspråklige. Den enkelte virksomhet har ikke adgang til å registrere den enkelte students familiebakgrunn. Departementet vil for 2006 innhente tall fra Statistisk sentralbyrå om hvordan studenter med minoritetsspråklig bakgrunn fordeler seg på virksomhetene og på ulike studier.

Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen)

Stortinget har tidligere vedtatt å gjennomføre en større modernisering av Lånekassen.¹ Moderni-

1) St.meld. nr. 12 (2003–2004) og tilhørende Innst. S. nr. 152 (2003–2004).

seringen omfatter blant annet utvikling av ikt-systemene. Samlet kostnadsramme for ny ikt-løsning var anslått til ca. 250 mill. kroner,² og arbeidet skulle være ferdig i 2008. Høsten 2005 ble det inngått kontrakt med ekstern leverandør om fornying av Lånekassens ikt-system, med en ramme på ca. 150 mill. kroner. Etter gjennomført designfase besluttet Lånekassen å ikke utnytte kontraktens opsjoner om videreføring av arbeidet med ny ikt-løsning, og avtaleforholdet med leverandøren ble derfor avsluttet.

Lånekassen har etter dette utarbeidet et revidert styringsdokument, med endret tids- og kostnadsramme, for det videre fornyingsarbeidet. Dokumentet underlegges for tiden ekstern kvalitetssikring etter Finansdepartementets retningslinjer for KS2.

Forrige styringsdokument baserte seg på prinsippet om at én leverandør skulle levere en total systemløsning og ha alt ansvar for systemintegrasjon, og at disse kostnadene var inkludert i tilbudt pris. Fra departementet er Riksrevisjonen informert om at avtaleforholdet med valgt leverandør ble avsluttet fordi dennes løsningsforslag ikke ville la seg realisere innenfor kontraktens tids- og kostnadsramme. Bakgrunnen for dette var Lånekassens krav til automatisering av saksprosessene, komplekst regelverk og behov for fleksibilitet ved innføring av nye ordninger. I tillegg var det avdekket flere forhold, blant annet en rekke betydelige mangler i leverandørens løsningsspesifikasjon, som ville medført ytterligere og vesentlige økninger i leverandørkostnadene dersom Lånekassen hadde valgt å videreføre prosjektet. Ifølge Lånekassen utgjør forbruket for arbeidet med ny ikt-løsning ca. 39 mill. kroner i perioden 2005–2006. Departementet opplyser at grunnlagsmaterialet som er utarbeidet i denne perioden er viktig for det videre fornyingsarbeidet, blant annet ved beskrivelser av funksjonelle krav og behov, og at Lånekassen gjennom dette arbeidet har opparbeidet seg kompetanse som vil gi det videre fornyingsarbeidet ytterligere kvalitet.

Endret tidsramme for utvikling og innføring av ny ikt-løsning medfører også flere års forlenget drift for Lånekassens eksisterende saksbehandlingssystem (LIS). Det er gjennom tidligere styringsdokumenter vist til at videre bruk av LIS vil innebære betydelig risiko for feil og sviktende stabilitet. Det vil dessuten på sikt ikke lenger

være mulig å opprettholde nødvendig fagkompetanse knyttet til den nåværende teknologiske løsningen.³ Departementet har pekt på de viktigste konsekvensene av å videreføre drift av LIS i en lengre periode enn hva som var forutsatt:

- Redusert stabilitet
- Redusert evne til å innføre pålagte endringer
- Redusert mulighet til å bedre servicegrad til elever, studenter og læresteder
- Redusert mulighet til virksomhetsutvikling
- Økte utgifter til drift og vedlikehold

Departementet viser til at det vil bli iverksatt flere tiltak for å redusere risiko knyttet til drift og forvaltning av systemet.

Tilsyn etter barnehageloven

Barnehageområdet ble inkludert i Kunnskapsdepartementet fra 1. januar 2006 for å sikre helhet og sammenheng i opplæringstilbudet til barn og unge. Barnehageloven pålegger fylkesmannsembetene tilsynsplikt på barnehageområdet. Kontroll av ti fylkesmannsembeter viste at det ikke var planlagt eller gjennomført tilsyn i 2006. Fylkesmennene forklarte manglende tilsynsaktivitet med at føringene fra Kunnskapsdepartementet ikke hadde vært tydelige nok når det gjaldt hvordan tilsynene skulle gjennomføres, og hva innholdet skulle være. De uttrykte ønske om en felles metodikk for tilsyn og mer opplæring. Departementet anser imidlertid at barnehageloven gir tilstrekkelige føringar for hva som forventes av embetene. Det kan synes som om hovedårsaken til manglende tilsynsaktivitet er misforhold mellom departementets føringar og fylkesmannsembetenes forståelse av disse.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det har sett grunn til å presisere fylkesmannsembetenes tilsynsansvar, og har derfor i styringsdokumentene for 2007 løftet fram tilsyn som en hovedprioritering for fylkesmannsembetene. Departementet har også gjennomført flere tiltak for å sette embetene bedre i stand til å gjennomføre tilsyn. Oppfølging av at fylkesmannsembetene gjennomfører lovpålagt tilsyn, skjer ifølge departementet gjennom styringsdialogen og gjennom krav om at gjennomført tilsyn skal rapporteres i årsrapporten. Departementet opplyser i den sammenheng at fylkesmannsembetenes planer for tilsynsaktiviteten i 2007 og departementets forventninger til enhetene er tatt opp i dialogmøtet med utdanningsdirektørene i mai 2007.

2) St.meld. nr. 12 (2003–2004).

3) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

Styrenes og virksomhetenes rapportering

Departementet har fra 2006 endret kravene til styrenes og virksomhetenes rapportering på universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren). Styrets årsberetning er erstattet med ledelsens kommentar. Ledelsens kommentar, som skal godkjennes av styret, skal inneholde

- styrets vurdering av virksomhetens drift i regnskapsåret
- en omtale av gjennomføringen av budsjettet for 2006 med vekt på de prioriterte oppgavene i tildelingsbrevet
- utviklingen i avsatt andel bevilgningsfinansiert virksomhet

Revisjonen viser at virksomhetenes ledelseskommmentarer har varierende innhold. Flere virksomheter har ikke rapportert på en tilfredsstillende måte i henhold til departementets krav.

Departementet uttaler at deres erfaringer med denne rapporteringen medfører at det vil vurdere kravene til innhold i ledelseskommmentarene.

I tillegg skal virksomhetene rapportere måloppnåelsen i dokumentet "Rapport og planer (2006–2007)". Det er imidlertid få virksomheter som har redegjort for hvordan ressursinnsatsen har påvirket måloppnåelsen i henhold til krav i tildelingsbrevet om rapportering av ressursbruk og resultater.

Randsonevirksomheten

I forbindelsen med revisjonen for 2004 framkom det enkelte svakheter ved virksomhetenes forvaltning av randsonevirksomheten på UH-sektoren. En oppfølging av denne revisjonen i 2006 viser at det fortsatt er enkelte virksomheter som ikke har fastsatt overordnede strategier for randsonevirksomheten. Flere av virksomhetene begrunner dette med at de avventer reviderte retningslinjer fra departementet. Riksrevisjonen har videre registrert at fire virksomheter i strid med bestemmelsene har ervervet aksjer uten at vedtak om ervervelse er fattet av styret.

Departementet opplyser at det i løpet av 2007 skal ha revidert de aktuelle retningslinjene. Videre påpeker det at det er virksomhetenes styre som selv vedtar eventuell ervervelse av aksje- og eierinteresser. Departementet vil følge opp forholdet i styringsdialogen med de aktuelle virksomhetene.

1.4 Kunnskapsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Studentsamskipnaden i Hedmark

Riksrevisjonen har tidligere⁴ hatt merknad til statsrådets tilsyn med studentsamskipnaden i Hedmark da denne ikke hadde avlagt regnskap innen lovens frist. Regnskapet for 2005 var klart innen fristen. Departementet sier det vil følge utviklingen videre og tar sikte på å kommentere dette særskilt i forbindelse med samskipnadmeldingen for 2006.

Studentsamskipnadenes treningssentre

Riksrevisjonen har tidligere⁵ hatt merknad til studentsamskipnadene. Det ble stilt spørsmål ved om reduserte satser ved studentsamskipnadenes treningssentre for andre enn studenter er i samsvar med studentsamskipnadenes formål.

I henhold til lov om studentsamskipnader § 4 skal studentsamskipnadene ivareta studentenes interesser. I tildelingsbrev for tildeling av velferdsmidler er det forutsatt at midlene skal benyttes til velferdstilbud for studentene. Departementet mener det er styret ved den enkelte samskipnad som er ansvarlig for at virksomheten drives i samsvar med lov og regelverk, og som må fastsette vilkår for bruk av vedkommende studentsamskipnads treningssentre. Departementet mener også at det er den enkelte studentsamskipnad som må foreta den konkrete vurderingen av om reduserte satser er i strid med formålet for virksomheten.

Departementet har per mai 2007 ikke rapportert at det er foretatt endringer på området.

Departementets eierstyring

Riksrevisjonen har tidligere pekt på at det har vært svakheter ved departementets forvaltning av statens interesser i selskaper, og at det har vært mangler i rapporteringen til Riksrevisjonen. Der forvaltningen av statens interesser i selskaper er delegert til underliggende virksomheter, viser kontrollen at det fortsatt kan bli bedre kontakt mellom departementet og de underliggende virksomhetene når det gjelder forvaltningen av eierinteressene, og at kompetansen hos de underliggende virksomhetene til å forvalte eierinteressene ikke er god nok. For flere selskaper har Riksrevisjonen enten ikke mottatt varsel om generalforsamling eller har mottatt

4) Dokument nr. 1 (2005–2006).

5) Dokument nr. 1 (2006–2007).

varslet for sent. Det har dessuten vært svikt i rutinene for innsending av styreprotokoller fra enkelte selskaper.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Universitetet i Oslo (UiO)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Universitetet i Oslo. Merknadene er knyttet til innføring av nytt lønns- og personalsystem per 1. mars 2006.

Revisjonen har vist at det er mangelfull testing av nytt system før implementering. Det foreligger ingen formell godkjenning av den testingen som er gjennomført. Det foreligger heller ikke dokumentert godkjenning av universitetets ledelse for produksjonsstart. Omfanget av de testkjøringene som ble foretatt i tilknytning til konverteringen, er ikke tilstrekkelig for å sikre en korrekt konvertering av data fra gammelt til nytt system.

Revisjonen har over lang tid påpekt svakheter i den interne kontrollen på lønnsområdet. I 2006 var det ikke gjennomført fullstendig avstemming av lønnsregnskapet mot regnskapshovedbok. Det var heller ikke gjennomført tilfredsstillende avstemminger og kontroll av lønnsrelaterte balansekonti før regnskapet ble avlagt per 31. desember 2006. Balansepostene inneholder mange uoppgjorte saker og avvik fra flere år tilbake. På grunn av manglende oppfølging gjennom året er det foretatt for høye avsetninger for flere poster i balansen, og i flere tilfeller er det vanskelig å kunne uttale seg om påliteligheten av avstemmingene. Manglende oppfølging og kontroll på utestående forskudd og feilutbetalt lønn kan øke risikoen for at tap oppstår. UiO har i løpet av 2006 avdekket en rekke kritiske systemfeil, og mange av disse feilene var ikke rettet opp før regnskapet for 2006 ble avsluttet.

Nytt lønns- og personalsystem har i 2006 vært preget av utilfredsstillende driftsstabilitet og et høyt antall alvorlige feil og mangler. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til om beregning, utbetaling og trekk av lønn og godtgjørelse i 2006 er korrekt. Lønnsregnskapet utgjør en vesentlig del av UiOs totalregnskap.

Universitetsstyret ble orientert om problemene i styremøtet 12. september 2006, og det ble fattet vedtak om å avsette 3,7 mill. kroner av styrets

reserve for å sikre regnskapsavleggelsen for 2006. Universitetsstyret har i ettertid vært løpende orientert om status i prosjektet. Prosjektet har vært styrt gjennom en styringsgruppe som ble nedsatt i månedsskifte august/september.

Riksrevisjonen stilte spørsmål til hvordan UiOs ledelse har styrt prosjektet, og det har vært utydelig i hvilken grad den løpende resultatmålingen ga styringsinformasjon om de forholdene som var mest kritiske i forbindelse med årsregnskapet for 2006.

UiO vedgår i sitt svarbrev at regnskapet for 2006 har betydelige feil og mangler knyttet til lønnsområdet, og at ledelsen av prosessen på flere punkter ikke har vært god nok. Universitetet erkjenner videre at håndteringen ved implementeringen av personal- og lønnsystemet ikke har vært tilfredsstillende, og at det ikke er gjennomført testing i full skala. Universitetet har igangsatt seks delprosjekter som blant annet skal sikre stabil lønnsproduksjon og et regnskap for 2007 uten alvorlige merknader. Styringsstrukturen er endret, og delprosjektene er nå høyt prioritert fra universitetsledelsens side. Det skal blant annet opprettes et kontrollutvalg utgått av universitetsstyret som skal sikre at styret får nødvendig informasjon som grunnlag for å ivareta sitt oppfølgingsansvar.

Departementet har uttalt at det ser alvorlig på den situasjonen som har oppstått, og viser til UiOs uttalelse om at de vil iverksette en rekke tiltak for å få kontroll over situasjonen. Departementet legger avgjørende vekt på at nytt lønns- og personalsystem bringes over i stabil drift, og at de feil og mangler som hefter ved de interne kontrollrutinene på lønnsområdet, rettes. Videre uttaler departementet at det er i dialog med universitetet om tiltakene som må settes i verk, og vil overvåke utviklingen på lønnsområdet nøye.

2.2 Universitetet i Stavanger (UiS)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Universitetet i Stavanger. Merknadene er knyttet til eksternt finansiert virksomhet.

Revisjon av den eksternt finansierte virksomheten viste en rekke svakheter og mangler, herunder brudd på reglement om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og om disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekt. Flere av svakheterne og manglene er også kommunisert med universitetet

i tilknytning til revisjonen av regnskapene for 2003, 2004 og 2005.

Revisjonen viste at det var manglende eller mangelfull budsjettering av eksternt finansierte prosjekter. Det var også manglende dokumentasjon med hensyn til fullfinansiering med eksterne midler eller delvis finansiering med bidrag fra universitetet. Mangelfull dokumentasjon av søknader om sponsormidler og ugyldige prosjektavtaler forsterker problemstillingen knyttet til manglende budsjettering. Manglene medfører et uklart skille mellom bevilgningsfinansiert virksomhet og eksternt finansiert virksomhet. Feilklassifisering av prosjekter kan medføre feil i avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet og tap av egenkapital. Videre kan det medføre vanskeligheter med å slå fast om prosjektinntektene er fullstendige, reelle og tilhører universitetet, og om prosjektene belastes med alle direkte og indirekte kostnader. I tillegg medfører det utfordringer i styringen av prosjektene.

Revisjonen har også vist at mange prosjekter ikke var belastet med indirekte kostnader. Manglende budsjettering av kostnader i prosjektene gjør det vanskelig å avgjøre hvilke prosjekter som burde ha vært belastet. Dette kan ha medført at prosjektregnskaper ikke er fullstendige, og at regnskapene ikke viser den reelle økonomien i prosjektene. Kontrollsporet er lite tilfredsstillende i denne sammenheng.

Riksrevisjonen er kjent med at universitetet har stengt ca. en firedel (av totalt ca. 400) av sine eksternt finansierte prosjekter på grunn av manglende dokumentasjon, og har bedt universitetet redegjøre for status og hvordan de vil behandle saldoer på prosjekter hvor universitetet ikke klarer å skaffe nødvendig dokumentasjon.

Universitetet svarer at det nå har forbedret og skjerpet rutinene for å ivareta korrekt klassifisering, budsjettering, fullstendig inntektsføring og krav til dokumentasjon for framtiden. Universitetet uttaler at det tilstreber at retningslinjer blir fulgt, og ser for seg en forbedring etter at det har innført nytt rapporteringsverktøy. Universitetet svarer at det gjør en rutinemessig vurdering av alle eksternt finansierte prosjekter hver måned i forbindelse med belastning av indirekte kostnader. For prosjekter hvor det viser seg umulig å skaffe dokumentasjon, vil universitetet, for det enkelte prosjekt, avgjøre om midlene skal returneres til oppdragsgiver, om prosjektet skal avsluttes mot bevilgningsfinansiert virksomhet,

eller om midlene skal overføres eksternt finansiert virksomhet.

Departementet uttaler at det har merket seg svakheter med forvaltningen av den eksternt finansierte virksomheten ved UiS, og at det er tilfreds med at universitetet nå arbeider for å rette opp mangler og svakheter på området. Departementet vil be universitetet om å legge fram særskilte rapporter om tiltakene som iverksettes, og virkningene av disse som en del av rapporteringen for andre tertial 2007.

2.3 Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Merknadene er blant annet knyttet til følgende forhold:

Lønnsområdet

Riksrevisjonen har over flere år påpekt mangler i avstemming og sporbarhet mellom lønnsystem og regnskapssystem, uoversiktlig avstemming av feriepengene og mangelfulle forklaringer vedrørende lønnsavstemmingene. Det er derfor risiko for feil knyttet til lønnsutbetalingene.

Det framgår av departementets svar at det har merket seg at Riksrevisjonen også har tatt opp tilsvarende forhold i forbindelse med revisjonen av regnskapene for 2004 og 2005. Departementet opplyser om at det vil ta opp forholdet med UMB.

Feilkategorisering av prosjekter med hensyn til finansieringskilde

Revisjonen av UMB fant at prosjekter finansiert med eksterne midler var feilkategorisert med finansieringskilde ordinær rammebevilgning. Siden disse prosjektene beløpsmessig utgjør en vesentlig del av total prosjektmasse, er det risiko for at øvrige prosjekter også kan være feilkategorisert.

Departementet understreker betydningen av at skillet mellom bevilgningsfinansiert og eksternt finansiert virksomhet er klart og entydig. Videre opplyser departementet at det vil følge opp de tiltak som er skissert av UMB.

Bidragsprosjekter

Riksrevisjonen fant at gjeldende praksis for behandling av bidragsprosjekter hos UMB medfører en risiko for at 2,4 mill. kroner er ført som prosjektfordringer og ikke bokført mot avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet.

Departementet forutsetter i sitt svar at regnskapsføringen av bidragsprosjekter innrettes slik at det ikke oppstår risiko for at virksomheten under prosjektfordringer presenterer fordringer på seg selv. Departementet er enig i Riksrevisjonens syn om at for å unngå dette bør ikke underdekning klassifiseres i bidragsprosjekter som prosjektfordring, men mot avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet.

Overordnede strategier og prinsipper for eksternt finansiert virksomhet

Riksrevisjonen har påpekt at UMB ikke har vedtatt en overordnet strategi og prinsipper for eksternt finansiert virksomhet.

Departementet opplyser om at det vil ta opp forholdet med UMB med sikte på at universitetet gjennomgår retningslinjene fra 2004 på nytt i lys av Riksrevisjonens merknader.

Randsonevirksomhet

Riksrevisjonen har tatt opp betydningen av at UMB må definere formålet med sine eierinteresser og fastsette mål- og resultatkrav for det samarbeidet universitetet totalt sett har med ulike typer selskaper.

Det kommer fram av departementets svar at det har merket seg at UMB nå arbeider med organiseringen av næringslivsarbeidet ved universitetet, herunder forholdet til og samarbeidet med øvrige institusjoner på Ås. I tilbakemeldingen etter etatsstyringsmøtet i 2006 ba departementet universitetet å definere sitt formål med den eksternt finansierte virksomheten, herunder mål- og resultatkrav for denne virksomheten. Departementet har foreløpig ikke mottatt fyllestgjørende svar fra virksomheten og opplyser om at det vil ta forholdet opp på nytt i etatsstyringsmøtet i 2007.

2.4 Høgskolen i Hedmark (HiHm)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Høgskolen i Hedmark. Merknadene er knyttet til følgende forhold:

Eksternt finansiert virksomhet

Revisjonen av eksternt finansiert virksomhet viste en rekke svakheter og mangler. Høgskolen har ikke fulgt reglement om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høgskoler og om disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekter. Høgskolen har ikke hatt oppdaterte rutiner, og dette har medført ulik praksis og håndtering av eksternt finansiert virksomhet

mellom avdelingene i høgskolen. Forholdene er tatt opp med høgskolen i tilknytning til revisjon av regnskapene for 2003, 2004⁶ og 2005.

Høgskolen har ikke etablert et tydelig skille mellom eksternt finansiert virksomhet og bevilgningsfinansiert virksomhet. Dette medfører at prosjektmidler overføres mellom prosjektklassifiseringer underveis og/eller ved avslutning av prosjekter. Feilklassifisering av prosjekter kan medføre tap av egenkapital og feil i avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet.

Høgskolen mangler i flere tilfeller den nødvendige dokumentasjonen som skal foreligge ved oppstart av et prosjekt. Deler av den etterspurte dokumentasjonen er mottatt i ettertid, og det registreres at noe også er utarbeidet etter at Riksrevisjonen har bedt om det.

Departementet har merket seg at høgskolen to ganger i året skal gjennomføre kontroller med hensyn til kvaliteten på regnskapene til eksternt finansierte prosjekter, og forventer at høgskolen sørger for at rutiner og retningslinjer etterleves. Departementet vil følge utviklingen nøye og understreker styrets ansvar for at forvaltningen er forsvarlig.

Randsonevirksomhet

Høgskolen har ikke vedtatt strategi eller interne retningslinjer for sitt samarbeid med selskaper hvor høgskolen har eierandeler. Høgskolen har heller ikke inngått de nødvendige samarbeidsavtaler med disse selskapene.

Departementet har merket seg de forholdene Riksrevisjonen har avdekket ved revisjonen av høgskolens aktiviteter overfor fire virksomheter der HiHm har eierinteresser eller har gjort kapitalinskudd. Departementet vil vurdere høgskolens fullmakt til å erverve eierinteresser.

Virksomhetsstyring

Det er gjennomført revisjon av høgskolens virksomhetsstyring for å se hvilke systemer høgskolen har i sin oppfølging av mål- og resultatrapportering til departementet. Revisjonen viser at høgskolen ikke har interne årsplaner og -rapporter til hjelp for ledelsen i sin styring av høgskolen, og at den ikke har hatt et godt nok system for å kunne rapportere på departementets delmål.

6) Forholdene er også rapportert til Stortinget i Dokument nr. 1 (2005–2006).

Departementet vil følge opp forholdet i sin styringsdialog med høgskolene.

Årsregnskapet

Revisjon av årsregnskapet viser at høgskolene har store utestående fordringer, hull i bilagsrekkefølgene for utgående faktura, svakheter i avstemming av balansekonti og manglende vedlikehold av tilganger til økonomisystemer. Dette kan medføre at høgskolene ikke får inn de midlene de har krav på, at fordringsmassen ikke er fullstendig, at balansen ikke er korrekt vurdert, og at tilganger til systemer kan misbrukes.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Studentsamskipnadens engasjement i virksomhet som ikke synes å være studentrelatert

Lov om studentsamskipnader § 4 sier at samskipnadene blant annet "har til oppgave å ta seg av interesser som knytter seg til studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested". Loven sier videre i § 8 at "studentsamskipnaden kan stifte eller delta i selskaper som skal drive studentrelatert forretningsvirksomhet".

Rapporteringen for studentsamskipnaden for 2005 viser at flere av studentsamskipnadene hadde interesser i selskaper med kommersielle målsettinger uten at dette synes studentrelatert. Rapporteringen fra studentsamskipnadene og oppslag i Brønnøysundregistrene samt på samskipnadene og deres selskapers hjemmesider viser at flere av samskipnadene driver virksomhet som også retter seg mot andre enn studenter ved lærestedene. Dette gjelder blant annet studentsamskipnadene i Oslo, Telemark og Vestfold som har en rekke ulike aksjeselskaper som driver med blant annet utleie av næringslokaler på det private marked, utvikling og salg av leiligheter, kantinedrift på videregående skoler og kafévirksomhet.

Riksrevisjonen har bedt om departementets vurdering av om denne typen engasjement er i tråd med lov om studentsamskipnader.

Departementet bemerker at forarbeidene til loven⁷ ikke gir noen definisjon eller konkretisering av hva som er studentenes velferdsbehov. Det gis imidlertid uttrykk for at det ikke er ønskelig å definere begrepet, fordi det kan virke

hemmende på fleksibiliteten som er nødvendig for å utvikle et studentvelferdstilbud i tråd med lokale samfunnsmessige behov og i takt med endringer over tid innen høyere utdanning.

Departementet bemerker videre at reglene ikke gir noe forbud mot at samskipnadene engasjerer seg i annen virksomhet ved siden av å ivareta studentenes velferdsbehov, det vil si driver virksomhet som også retter seg mot andre enn studenter. Det er kjent at en del samskipnader driver slik virksomhet. Departementet har sendt forslag til endringer i lov om studentsamskipnader på høring. Departementet mener det er behov for å presisere i hvilken grad samskipnadene har adgang til å tilby tjenester til andre enn studenter, og forslår å endre §§ 4 og 8 i gjeldende lov. Det foreslås at samskipnadene i spesielle tilfeller og i begrenset omfang kan tilby tjenester til andre enn studenter.

Studentsamskipnadens finansielle investeringer

Det kommer fram av oversikten over studentsamskipnadens eierinteresser at flere av studentsamskipnadene har eierandeler i selskaper med kommersielle målsettinger uten at dette synes studentrelatert.

Departementet har til Riksrevisjonen opplyst at dette spørsmålet er tatt opp med studentsamskipnadene under samskipnadmøtet i oktober 2006, og det ble vist til at slike investeringer innebærer en økonomisk risiko som det ikke er ønskelig at samskipnadene utsetter seg for. Forslag til endringer i loven vil medføre at samskipnadene ikke kan investere i alle typer selskaper kun for å oppnå økonomisk avkastning.

4 Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Tilskudsforvaltning

Riksrevisjonen har fulgt opp tilskudsrevisjonen i Utdanningsdirektoratet som ble foretatt i 2005. I 2006 har direktoratet iverksatt tiltak som bidrar til å bedre kvaliteten på fylkesmannsembetenes rapportering og dokumentasjon av gjennomførte kontroller, og dermed også direktoratets rapportering til departementet. Det er fortsatt en utfordring å sikre enhetlig saksbehandling hos fylkesmannsembetene. Dette gjelder spesielt forhold knyttet til kommunikasjon, kompetanseheving og revisjon av retningslinjer.

Departementet svarer at Utdanningsdirektoratet i

7) Ot.prp. nr. 56 (1995–96).

2006 har gjort viktige tiltak for å gjøre saksbehandlingen hos fylkesmannsembetene mer enhetlig. Direktoratet har bidratt til kompetanseheving og informasjonsspredning ved å arrangere et seminar om tilskuddsforvaltning for saksbehandlere hos fylkesmennene. Departementet har overfor direktoratet påpekt en del avvik mellom direktoratets praksis for dokumentasjon og rapportering av kontroll, og de rutiner som departementet har utarbeidet. Direktoratet har etter dette endret sin praksis. I tillegg opplyser departementet at det er i dialog med direktoratet for å sikre at retningslinjene oppdateres ved behov.

Saken er avsluttet.

4.2 Avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet

I forbindelse med behandlingen av Riksrevisjonens rapportering til Stortinget om regnskapet for 2005,⁸ forutsatte kontroll- og konstitusjonskomiteen at regjeringen sørget for at det ble tatt et større ansvar for å sikre at virksomhetene gjennomfører sine budsjetter i samsvar med forutsetningene for bevilgningene. Komiteen ba også om å bli holdt orientert om utviklingen.

Riksrevisjonen konstaterer at avsatt andel bevilgningsfinansiert virksomhet for første gang på flere år har vist nedgang. Samlet for virksomhetene har avsetningen blitt redusert fra ca. 2,3 mrd. kroner per 31. desember 2005 til ca. 2,1 mrd. kroner per 31. desember 2006. 20 virksomheter har økt avsetningen, mens 18 virksomheter har redusert den i 2006.

Bakgrunnen for at Riksrevisjonens retter oppmerksomheten mot denne avsetningen, er at virksomhetene i sektoren over flere år har bygget opp reserver som bare delvis kan forklares som ledd i oppbygging til planlagte formål.

Først i slutten av desember 2006 presenterte departementet en mal for utarbeidelse av note 15 til regnskapet "Avregning bevilgningsfinansiert virksomhet", der avsetningen skulle spesifiseres til definerte formål/oppgaver. Kun få av virksomhetene har spesifisert avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet i tråd med malen fra departementet.

Tiltakene departementet har gjennomført på dette området, ser ut til å ha hatt en viss virkning, men fortsatt er det mange virksomheter som ikke har etablert gode systemer og rutiner

som sikrer gjennomføringen av budsjettene i samsvar med forutsetningene for bevilgningen.

Departementet presiserer at det fortsatt fokuserer på dette området. I etatsstyringsmøtene i 2007 er det understreket at avsetningene må reduseres, og at dokumentasjonen av formålet med dem må forbedres.

Forholdene vil bli fulgt opp videre.

4.3 Eksternt finansiert virksomhet

Riksrevisjonen har de siste år fulgt utviklingen knyttet til UH-sektorens håndtering av eksternt finansiert virksomhet. Gjennomført revisjon for 2006 viser totalt sett en positiv utvikling for de fleste virksomheter. Riksrevisjonen ser imidlertid fortsatt et potensial for vesentlig forbedring knyttet til følgende forhold:

- Svikt i rutine for klassifisering av prosjekter
- Manglende eller mangelfull budsjettering på prosjekter og svikt i rutine for innhenting og oppbevaring av dokumentasjon knyttet til det enkelte prosjekt
- Svikt i rutine for løpende regnskapsføring for å sikre at alle transaksjoner som tilhører prosjektene, blir korrekt ivarettatt
- Svikt i rutine for å sikre løpende avslutning av prosjekter

Departementet har gitt tilbakemelding på at det er i ferd med å revidere regelverket, og vil i den forbindelse gjennomgå retningslinjene for regnskapsmessig behandling på dette området. Departementet vil i styringsdialogen med virksomhetene følge opp at retningslinjene etterleveres.

Saken er avsluttet.

4.4 Regnskapsavlegg

Siden virksomhetene på UH-sektoren ble virksomheter med særskilte fullmakter, og dermed skulle rapportere etter ny regnskapsmal, har Riksrevisjonen hatt merknader til at regnskapene har vært avlevert etter fastsatt frist, og at enkelte virksomheter har hatt behov for å levere nye versjoner av regnskapet med betydelige endringer. Fortsatt er det enkelte virksomheter som har avlevert regnskapet etter fristen. Derimot er det en positiv utvikling når det gjelder virksomhetenes behov for å levere flere utgaver av regnskapet.

Kunnskapsdepartementet presiserer at regnskapene fra virksomhetene skal leveres i rett tid og med en tilfredsstillende kvalitet, og har gjort

8) Dokument nr. 1 (2006–2007).

periodiseringsprosjektets regnskapsstandarder gjeldende for virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren for å heve kvaliteten.

Saken er avsluttet.

4.5 Styrets årsberetning

Det vises til punkt 1.3 foran der det framgår at styrets årsberetning utgår fra 2006 og erstattes med ledelseskommmentarer.

4.6 Anskaffelser

I forbindelse med behandlingen av Riksrevisjonens rapportering til Stortinget om regnskapet for 2005,⁹ konstaterte kontroll- og konstitusjonskomiteen at det var færre brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i 2005 enn tidligere, men at det fortsatt gjensto oppfølging. Komiteen forutsatte å bli holdt orientert om utviklingen gjennom dette dokumentet.

Anskaffelser er derfor fulgt opp i revisjonen for 2006 for utvalgte virksomheter på KD-sektoren. Ved ca. halvparten av virksomhetene er merknadene i stor grad sammenfallende med det som tidligere er tatt opp. Følgende brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser er registrert:

- bruk av direkte kjøp ved anskaffelser over terskelverdiene uten at dette er begrunnet i henhold til regelverket
- mangler ved anskaffelsesprotokoller
- manglende innhenting av skatteattester og HMS-erklæringer
- manglende rutiner for registrering av eiendeler

Riksrevisjonens vektlegging av risiko knyttet til misligheter og habilitet har medført at revisjonen ved ett tilfelle avdekket brudd på god forvaltningsskikk. Den aktuelle virksomheten har belyst og fulgt opp de problemstillingene revisjonen har reist i saken, på en akseptabel måte.

Departementet opplyser at aktuelle problemstillinger vedrørende anskaffelser er tatt opp i etatsstyringsmøtene våren 2007, og at virksomhetene er pålagt å ta i bruk elektronisk anskaffelsesstøttesystem innen utgangen av 2007.

Forholdene vil bli fulgt opp videre.

4.7 Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen)

Lånekassens årsregnskap er presentert med en sammenblanding av periodiseringsprinsippet og kontantprinsippet. Manglende konsistens i bruk

av regnskapsprinsipp fører til at regnskapet for Lånekassen gir ufullstendig informasjon til brukerne og svekket styringsinformasjon. Departementet har tidligere uttalt at det kan være aktuelt å presisere og eventuelt revurdere retningslinjene for hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved presentasjon av Lånekassens regnskap.

Departementet opplyser at det nå er i dialog med Finansdepartementet for å finne en langsiktig løsning som kan sikre at regnskapet både gir god styringsinformasjon og fullstendig informasjon til brukerne av regnskapet.

Saken er avsluttet.

4.8 Konverteringsfondet

De samlede kostnadene for studiestøtteordningen framgår ikke samlet verken av regnskapet til Konverteringsfondet, Lånekassens regnskap eller bevilgningsregnskapet. Riksrevisjonen har tidligere påpekt at det bør være av samfunnsmessig interesse å framstille kostnadene til den samlede studiestøtteordningen samlet.

Departementet har nå besluttet at det skal gis en mer utfyllende informasjon i St.meld. nr. 3 og i St.prp. nr. 1. Formålet er å gi en utvidet og samlet presentasjon av regnskapsinformasjon knyttet til statens utgifter til stipend.

Saken er avsluttet.

4.9 Høyere utdanningsinstitusjoners resultatrapportering

Riksrevisjonen har tidligere omtalt kvaliteten på høyere utdanningsinstitusjoners resultatrapportering overfor Stortinget. Merknadene har i hovedsak gått på manglende rutiner og svakheter i systemene for resultatrapportering.

Departementet opplyser at Universitets- og høyskolerådet nå har utviklet en mal for kontroll av studiepoengsrapporteringen som også skal ha overføringsverdi til andre rapporteringsområder, jf. punkt 1.3 foran.

Forholdene vil bli fulgt opp videre.

4.10 Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknader i 2005

I 2005 hadde Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU) foretatt disposisjoner knyttet til en leiekontrakt som ikke var akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Departementet har i løpet av 2006 bedt

9) Dokument nr. 1 (2006–2007)

NTNU undersøke muligheten for å reforhandle den inngåtte leiekontrakten. Riksrevisjonen konstaterer at kontrakten nå er endret på vesentlige punkter.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen bemerker at departementet ikke har fått på plass endelige systemer for risikovurderinger internt i departementet og i underliggende virksomheter. Riksrevisjonen hadde forventet at departementet og virksomhetene var kommet lenger i dette arbeidet.

Videre vil Riksrevisjonen peke på at departementet ikke har nådd alle målene som ble lagt til grunn ved Stortingets budsjettbehandling. Målet om å oppnå resultater i forskning av høy internasjonal kvalitet skjer gjennom blant annet tilsetning i doktorgradstillingene. Kun omkring halvparten av alle stillingene som ble tildelt universitetene og høgskolene over grunnbevilgningen i 2006, var besatt ved utgangen av året. Videre konstateres det at virksomhetene på UH-sektoren ikke har felles forståelse for hva som ligger i enkelte delmål. Dette har medført ulik rapportering, og det stilles spørsmål ved departementets mulighet til å vurdere den samlede måloppnåelsen når virksomhetene ikke har en ensartet oppfatning av hva som ligger i de målene det skal rapporteres mot. På UH-sektoren er det også flere virksomheter som har manglende kontroll av data som registreres i DBH. Riksrevisjonen er av den oppfatning at manglende kontroll medfører en risiko for feil rapportering til DBH, som igjen har konsekvenser for fordelingen av den resultatbaserte bevilgningen mellom virksomhetene på UH-sektoren.

Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om kravspesifikasjonen og behovsbeskrivelser til ny ikt-løsning i Statens lånekasse for utdanning i utgangspunktet har vært godt nok utformet når detaljspesifiseringsfasen viser så store avvik fra det opprinnelige utgangspunktet. Selv om det er opparbeidet ny kompetanse og viktig grunnlagsmateriale for videre arbeid, reises det også spørsmål ved om kostnadene til utvikling av ny ikt-løsning i perioden 2005–2006 står i forhold til resultatet.

Videre reises det spørsmål ved om departementets styring og kvalitetssikring av det avbrutte arbeidet med ny ikt-løsning i Lånekassen har

vært tilstrekkelig, og hva departementet vil gjøre for å unngå at dette blir gjentatt i arbeidet med å utvikle en ny systemløsning. Riksrevisjonen reiser også spørsmål om hvor lenge departementet mener at Lånekassen kan videreføre nåværende ikt-løsning med de mangler som departementet selv har spesifisert.

Riksrevisjonens kontroller viser at fylkesmannsembetene ikke har gjennomført tilsyn etter barnehageloven i 2006. Tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre måloppnåelsen om høy kvalitet. Riksrevisjonen mener at manglende tilsynsaktivitet medfører økt risiko for at svakheter i kommunenes forvaltning på barnehageområdet ikke blir avdekket. Dette kan påvirke måloppnåelsen.

Riksrevisjonen konstaterer at få virksomheter i dokumentet ”Rapport og planer (2006–2007)” har redegjort for ressursinnsatsens påvirkning på resultatene i henhold til krav i tildelingsbrevet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har fulgt opp denne manglende redegjørelsen på en tilstrekkelig måte.

Riksrevisjonen konstaterer at tiltakene departementet har gjennomført i forbindelse med avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet ser ut til å ha hatt en viss virkning. Siden det fortsatt er mange virksomheter som ikke har etablert gode systemer og rutiner som sikrer gjennomføringen av budsjettene i samsvar med forutsetningene for bevilgningen, er det viktig at departementet fortsatt følger opp forholdet. Likeledes er det viktig at endrede/nye krav til regnskapsrapportering kommer på et tidspunkt som gjør at virksomhetenes regnskap kan innrettes deretter.

Avsluttende revisjonsbrev med merknad

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen i Hedmark alle har mottatt revisjonsbrev med merknader. Revisjonen viser at departementet fortsatt har utfordringer i styringen av universiteter og høgskoler. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved departementets oppfølging og bruk av virkemidler i forhold til kvaliteten på de omtalte virksomhetenes regnskaper. Riksrevisjonen reiser også spørsmål ved om de store problemene ved innføring av nytt lønns- og personalsystem ved UiO vil få konsekvenser for innføringen ved de øvrige universitetene.

Merknader til departementets eierstyring av selskapene og tilsyn med studentsamskipnadene

Selv om det har skjedd forbedringer når det gjelder departementets forvaltning av statens interesser i selskapene, er det fortsatt svakheter ved forvaltningen, særlig når det gjelder selskaper hvor forvaltningen av eierinteressene er delegert til underliggende virksomheter. Det er svakheter ved kontakten mellom departementet og de underliggende virksomhetene når det gjelder forvaltningen av eierinteressene, og kompetansen hos de underliggende virksomhetene til å forvalte eierinteressene er ikke god nok. For flere selskaper har Riksrevisjonen enten ikke mottatt varsel om generalforsamling eller har mottatt varslet for sent. Det har dessuten vært svikt i rutinen for innsending av styreprotokoller fra enkelte selskaper.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets utøvelse av tilsynet med studentsamskipnadene, og om midlene tildelt studentsamskipnadene benyttes i samsvar med formålet som er studentvelferd.

6 Kunnskapsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet og statsråden har i brev av 15. august 2007 svart:

”Departementet tar i denne besvarelsen utgangspunkt i Riksrevisjonens bemerkninger i ovennevnte rapport kapittel 5. Departementet viser ellers til de fire første kapitlene i rapporten der Riksrevisjonen oppsummerer sine merknader og sammenfatter de tilsvarende Kunnskapsdepartementet har gitt i brev av 23. mai 2007 om departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006 og de særlige brev angående resultatene av revisjonen av regnskapene ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger og Høgskolen i Hedmark av samme dato.

Nedenfor følger departementets supplerende kommentarer og merknader til Riksrevisjonens bemerkninger.

Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen peker på at departementet ikke har nådd alle målene som ble lagt til grunn ved Stortingets budsjettbehandling, og belyser dette ved å peke på at kun omkring halvparten av stipendiatstillingene som ble tildelt over grunnbevilgningen i 2006 var besatt ved årsskiftet, at virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren

ikke har felles forståelse av hva som ligger i enkelte delmål og at det er flere virksomheter i sektoren som har manglende kontroll av data som registreres i DBH.

Departementet har gått gjennom og belyst problemstillingene Riksrevisjonen har reist når det gjelder generell virksomhetsstyring, gjennomstrømning, studentmobilitet og studiepoengsrapportering til DBH i departementets brev av 23. mai 2007, og det vises til det som er anført der. Tilsvarende har departementet i samme brev også omtalt problemstillingene knyttet til stipendiatstillingene og studenter med minoritetsspråklig bakgrunn.

Riksrevisjonen peker på at det er få virksomheter som i dokumentet ”Rapport og planer (2006–2007)” har redegjort for sammenhengen mellom ressursinnsats og måloppnåelse i henhold til krav i tildelingsbrevet om rapportering av ressursbruk og resultater.

Departementet vil peke på at rapporteringssystemet er inne i en utviklingsprosess der rapporteringen for 2006 som forelå i departementet 1. mars 2007, var den første etter nytt opplegg. Det er naturlig at det tar noe tid å hente ut effektene etter en slik endring. Som neste trinn i denne prosessen har departementet i tildelingsbrevet for 2007 fastsatt et sett av gjennomgående resultatindikatorer. Siktemålet med dette er å skape et bedre grunnlag både for institusjonene og departementet for å måle forholdet mellom ressursinnsats og måloppnåelse.

IKT-løsning i Statens lånekasse for utdanning

Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om kravspesifikasjon og behovsbeskrivelser til ny IKT-løsning i Lånekassen har vært godt nok utformet, og om kostnadene til utvikling av ny IKT-løsning i perioden 2005–2006 står i forhold til resultatene som er oppnådd. Revisjonen reiser videre spørsmål ved om departementets styring og kvalitetssikring av det avbrutte arbeidet med ny IKT-løsning i Lånekassen har vært god nok, og om hva departementet vil gjøre for å unngå dette i arbeidet med ny IKT-løsning for Lånekassen. Endelig reiser revisjonen spørsmålet om hvor lenge departementet mener at nåværende IKT-løsning kan videreføres med de mangler departementet tidligere har spesifisert.

Departementet viser til St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Utdannings- og forskningsdepartementet, der det framgår at både kostnadsrammen og de sen-

trale styringsdokumentene for IKT-fornyelsen ble underkastet kvalitetssikring etter metodene som gjelder for kvalitetssikring av større investeringsprosjekter i staten. Av hensyn til kompleksiteten i prosjektet ble det gjennomført kvalitetssikring etter denne metodikken selv om omfanget av prosjektet lå under beløpsgrensen som utløser krav om å benytte denne metodikken. En av konklusjonene fra kvalitetssikringsprosessen var at kostnadsrammen var godt dokumentert.

Departementet nevner videre at også tilbudsgrunnlaget og kravspesifikasjonen som lå til grunn for konkurranseutlysningen om leveranse av ny IKT-løsning for Lånekassen, ble kvalitetssikret eksternt. Konklusjonene fra dette arbeidet var at materialet holdt høy kvalitet og ga et godt grunnlag for å levere tilbud. Departementet erkjenner at kompleksiteten i ny IKT-løsning for Lånekassen likevel neppe ble tilstrekkelig oppfattet av aktørene som leverte tilbud i konkurransen. Dette ble synliggjort gjennom detaljspesifiseringsfasen med den valgte leverandøren, der man konkluderte med at IKT-fornyelsen ikke kunne gjennomføres uten at det ville påløpe vesentlige kostnadsøkninger i forhold til leverandørens opprinnelige tilbud. Avtaleverket med leverandøren sikret imidlertid staten en mulighet til å tre ut av avtalen etter detaljspesifiseringen. For å unngå kostnadsoverskridelser og at prosjektet skulle gjennomføres uten et tilfredsstillende styringsgrunnlag besluttet departementet at samarbeidet med den valgte leverandøren skulle avsluttes fra det tidspunkt det ble avklart at ny IKT-løsning ikke kunne anskaffes innenfor de tids- og kostnadsrammer som lå til grunn for Stortingets vedtak.

Departementet vil understreke betydningen av risikoreduserende tiltak og kvalitetssikring i det videre arbeidet med IKT-fornyelsen. I den forbindelse har departementet presisert at det skal fokuseres særskilt på tiltak og strategier som reduserer risikoen knyttet til både gjennomføring og kostnader i det videre arbeidet. Både gjennomføringsstrategi, kontraktstrategi og metode for kostnadsestimering er endret i det reviderte styringsdokumentet for fornyelsen. Nye strategier er foreslått med henblikk på å redusere den samlede risikoen knyttet til gjennomføring og kostnader. Både departementet og Lånekassen har engasjert eksterne kvalitetssikrere som har bistått i arbeidet med prosjektplanleggingen.

Når et prosjekt av denne størrelsen blir stoppet og må planlegges på nytt, vurderer departemen-

tet det som sannsynlig at det har påløpt kostnader som det ikke kan knyttes en direkte nytteeffekt til. Etter departementets vurdering er det vanskelig å gi en fullstendig oversikt over samsvaret mellom ressursbruk og resultater av arbeidet med ny IKT-løsning i perioden 2005–2006. Departementet vil likevel presisere at grunnlagsmaterialet som ble utarbeidet i perioden 2005–2006, herunder beskrivelser av behov og funksjonelle krav, vil være viktig i det videre fornyingsarbeidet. Grunnlagsmaterialet har bidratt til oppbygging av viktig kompetanse i Lånekassen og har vært en sentral del av grunnlaget når gjennomføringsstrategien for fornyelsen er vurdert på nytt.

Det er usikkerhet knyttet til hvor lenge det er mulig å sikre stabil drift med dagens IKT-system. På sikt er det imidlertid ikke formålstjenlig å drifte og vedlikeholde dette systemet. Dette skyldes blant annet at årlige kostnader knyttet til drift og vedlikehold vil øke vesentlig, det vil være en stadig økende risiko for større driftsavbrudd og evnen til å innføre pålagte endringer vil være begrenset.

For å sikre stabil drift av eksisterende system i den planlagte gjennomføringsperioden, blir det iverksatt nødvendige tiltak for å øke kapasitet og kompetanse knyttet til drift og forvaltning av dagens systemer. Dette blir gjennomført gjennom både intern kompetanseoppbygging og anskaffelse av ekstern kompetanse. I tillegg blir det iverksatt tiltak for å sikre stabilitet i avtaleforholdene knyttet til drift og forvaltning av eksisterende systemer. De nevnte tiltak skal i tillegg til å sikre stabil drift av eksisterende systemer bidra til å øke evnen til å gjennomføre fornyelse av kjerneløsningene og håndtere overgangen fra gamle til nye systemer.

Forvaltning av statens eierinteresser i selskaper mv. Riksrevisjonen peker på at der forvaltningen av statens interesser i selskaper er delegert til underliggende virksomheter, viser kontrollen at det fortsatt kan bli bedre kontakt mellom departementet og de underliggende virksomhetene når det gjelder forvaltningen av eierinteressene. Riksrevisjonen påpeker videre at kompetansen hos de underliggende virksomhetene til å forvalte eierinteressene ikke er god nok. For flere selskaper har Riksrevisjonen enten ikke mottatt varsel om generalforsamling eller har mottatt varselet for sent, og at det dessuten har vært svikt i rutinen for innsending av styreprotokoller.

Utgangspunktet for departementets styring av universitetene og høyskolene er de rammer som er fastlagt i lovverket og økonomiregelverket. Departementet legger til grunn at forvaltningen av statens eierinteresser baseres på de generelle rammene for statens eierforvaltning og de retningslinjer departementet har fastsatt i delegasjonsbrevene til den enkelte institusjon.

Departementet har som gjennomgående punkt i etatsstyringen i 2007 tatt opp forvaltningen av statens eierinteresser og har understreket kravene til god eierstyring, og at formål samt mål og resultatkrav for angjeldende virksomhet omtales i institusjonens budsjettokument.

Departementet har også i etatsstyringsmøtene påpekt nødvendigheten av at institusjonene utvikler eller tilegner seg god kompetanse innenfor selskapsforvaltning. Departementet legger vekt på at institusjoner som etter delegasjon forvalter statens eierinteresser, henholder seg til de bestemmelser som gjelder for kommunikasjon med Riksrevisjonen.

Regnskap der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Departementet har merket seg at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapene for Universitetet i Oslo, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Universitetet i Stavanger og Høgskolen i Hedmark. Departementet viser til redegjørelser i våre ovennevnte brev av 23. mai 2007 og for øvrig til det materiale og redegjørelser de ovennevnte institusjoner har sendt til Riksrevisjonen. Departementet legger vekt på at de grunnleggende regnskapstekniske handlinger blir utført rettidig og i et omfang som sikrer at gjeldende regelverk overholdes og at det ikke hefter usikkerhet ved regnskapsmaterialet. Når det gjelder kvaliteten på regnskapene viser departementet til at som et ledd i arbeidet med kvalitetsforbedring på dette området har departementet gjort de foreløpige statlige regnskapsstandardene, jfr. Finansdepartementets periodiseringsprosjekt, gjeldende for universitets- og høyskolesektoren fra 1. januar 2007. Departementet legger opp til at innføringen av regnskapsstandarder følges opp med en serie regionale møter høsten 2007 hvor departementet vil legge vekt på å avklare problemstillinger som erfaringsmessig forårsaker kvalitetsproblemer. Når det spesielt gjelder de fire institusjonene som har mottatt revisjonsbrev med merknader, vil departementet vise til de korrigerende tiltak som er omtalt i ovennevnte brev av 23. mai 2007. Departementet vil i tillegg til dette pålegge disse institusjonene å organisere det videre

arbeid som egne prosjekter. Departementet legger opp til at prosjektplanene skal innrettes slik at fremdriften kan dokumenteres og følges opp. Departementet vil selv etablere særskilte bistands- og oppfølgingsprogram for å overvåke at institusjonens planer blir gjennomført og gir de ønskede effekter.

Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om de store problemene som har oppstått ved innføring av nytt lønns- og personalsystem ved Universitetet i Oslo vil få konsekvenser for innføringen ved de øvrige universitetene.

Departementet vil peke på at den enkelte virksomhet har fått fullmakt til å avgjøre hvilke administrative systemer virksomheten skal benytte. På det nåværende tidspunkt har universitetene valgt forskjellige løsninger ut fra risikobillet og forholdene ved den enkelte institusjon. Med utgangspunkt i de fullmaktene universitetene har fått til å avgjøre slike systemvalg, erfaringene fra innføringen av POLS ved Universitetet i Oslo og de problemer dette har skapt for universitetet, mener departementet at det ikke er grunnlag for å innføre dette systemkonseptet ved de andre aktuelle universitetene på det nåværende tidspunkt og i denne fase i utviklingen. Departementet har forståelse for at man avventer utviklingen ved Universitetet i Oslo både med hensyn til stabilitet og funksjonalitet, og antar at man i en overgangsperiode må basere seg på at løsninger med utgangspunkt i eksisterende systemplattformer videreføres ved de øvrige universitetene.

Selskaper mv. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets utøvelse av tilsynet med studentsamskipnadene, og ved om midlene som tildeles studentsamskipnadene, benyttes i samsvar med formålet, som er studentvelferd. Kunnskapsdepartementet viser til at departementet 15. juni 2007 la frem forslag til ny lov om studentsamskipnader, jfr. Ot.prp. nr. 71 (2006–2007). Med ny lov ønsker departementet å gi klarere rammer for hva slags aktivitet studentsamskipnadene kan drive med. Videre er det et ønske om å gi en mer utfyllende og klarere regulering og beskrivelse av forholdet mellom studentsamskipnadene og departementet, for å gi en klarere definisjon av virksomhetsformen studentsamskipnad. I lovforslagets paragraf 3 om studentsamskipnadenes oppgaver og organisering av virksomheten er det tatt inn bestemmelser som gir en uttømmende

beskrivelse av hva slags virksomhet studentsamskipnadene kan drive og måten samskipnadene kan organisere sin virksomhet på. Samskipnadene kan ikke drive med aktivitet som ikke er omfattet av lovens bestemmelser.

Riksrevisjonen viser også til tidligere merknader til studentsamskipnadene, vedrørende spørsmålet om reduserte satser ved studentsamskipnadenes treningssentre er i samsvar med studentsamskipnadenes formål. Til dette kan departementet opplyse at forslaget i Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) legger opp til at den delen av samskipnadenes tilbud som benyttes av andre enn studenter, ikke skal subsidieres av offentlige tilskudd til studentvelferd. For å kunne dokumentere dette, foreslås det å stille krav om at aktiviteten skilles ut som egen del og synliggjøres i samskipnadens regnskaper.

Departementet avventer Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 71 (2006–2007).

Avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet

Riksrevisjonen peker på at det fortsatt er mange virksomheter som ikke har etablert gode systemer og rutiner som sikrer at budsjettene gjennomføres i samsvar med forutsetningene for bevilgningene. Departementet har som siktemål å utvikle regnskapene til gode måleinstrumenter for de økonomiske virkningene av aktivitetene ved institusjonene. Som et ledd i dette utviklingsarbeidet ønsker departementet å videreutvikle regnskapenes note 15 Avregning av bevilgningsfinansiert virksomhet til et bedre redskap i styringen av institusjonene. Videreutvikling av informasjonsinnholdet i note 15 vil bli tatt opp i en serie av regionale møter med virksomhetene høsten 2007.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 48 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og fire revisjonsbrev med merknader til Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen i Hedmark. Riksrevisjonen har ikke merknader til departementets forvaltning av statens eierinteresser i 13 heleide og 15 deleide aksjeselskaper. Det er gitt merknader til statsrådets forvaltning av studentsamskipnadene.

Av tidligere rapporterte forhold er sakene vedrørende tilskuddsforvaltningen i Utdannings-

direktoratet, klassifisering-, budsjettering- og løpende avslutning av prosjektene i den eksternt finansierte virksomheten og virksomhetenes regnskapsavlegg avsluttet. Det samme gjelder forholdene ved Statens lånekasse for utdanning angående konsistens i regnskapsprinsippene og synliggjøring av de samlede kostnadene for studiestøtteordningen i Konverteringsfondet. Forholdet rundt NTNU som resulterte i avsluttende revisjonsbrev med merknader, er også avsluttet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at risikovurderinger i forbindelse med planfasen ikke er på plass i departementet og underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har registrert at departementet er i ferd med å iverksette tiltak både internt og mot de underliggende virksomhetene. Riksrevisjonen har forventninger til at tiltakene har tilstrekkelig effekt og dermed bidrar til å sikre en forsvarlig risikostyring på departementsområdet.

Riksrevisjonen konstaterer at kun halvparten av doktorgradsstipendiatsstillinger som Stortinget bevilget midler til i 2006 er besatt innen utgangen av 2006. Riksrevisjonen har merket seg at departementet også er av den oppfatning at det må arbeides for ytterligere forbedringer på området.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at de underliggende virksomhetene har en felles forståelse for hva som ligger i definerte målsettinger. Dette for å kunne innrette aktiviteten mot måloppnåelse og som grunnlag for den statistikken departementet benytter i styringen av sektoren. Riksrevisjonen har forståelse for at det å innføre ny målstruktur nødvendigvis tar noe tid, men da er det spesielt viktig at departementet følger dette opp overfor virksomhetene for å sikre en felles forståelse hva som ligger i målsettingene.

Riksrevisjonen har registrert at ikt-fornyelsen i Lånekassen ble underkastet kvalitetssikring etter metodene som gjelder for kvalitetssikring av større investeringsprosjekter i staten. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departementet i svaret hevder at kompleksiteten i ny ikt-løsning for Lånekassen ikke ble tilstrekkelig oppfattet av aktørene som leverte tilbud i konkurransen. Riksrevisjonen mener at departementet og Lånekassen burde ha vært kjent med kompleksiteten i ny ikt-løsning, og vil understreke at det er oppdragsgivers ansvar å klargjøre kompleksiteten og beskrive prosjektene i kravspesifikasjonen. Generelt vil mangelfulle pro-

sjektbeskrivelser kunne medføre økte kostnader og forsinkelser.

Riksrevisjonen har registrert at gjennomføringsstrategi, kontraktsstrategi og metode for kostnadsestimering er endret i det reviderte styringsdokumentet for fornyelsen, og at grunnlagsmaterialet som ble utarbeidet i perioden 2005–2006, vil være viktig i det videre fornyingsarbeidet. Riksrevisjonen er imidlertid kritisk til at ny tids- og kostnadsramme for fornyelse av Lånekassen i stor grad overstiger de estimater som ble lagt til grunn for å avslutte samarbeidet med tidligere leverandør. Konsekvensene av forsinkelsen er at evnen til å innføre pålagte endringer, utvikling av servicegrad og virksomhetsutvikling vil være redusert i utviklingsperioden.

Riksrevisjonen har registrert at departementet vurderer at det er usikkerhet til hvor lenge det er mulig å sikre stabil drift med dagens ikt-system, men at det er iverksatt tiltak for å sikre stabil drift av eksisterende system i den planlagte gjennomføringsfasen.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har ytterligere kommentarer knyttet til fylkesmennenes manglende tilsyn etter barnehageloven. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har påsett at det har blitt gjennomført tilsyn etter barnehageloven i 2006. Riksrevisjonen understreker at tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at målsettingene på barnehageområdet nås.

Virksomhetene har i liten grad redegjort for sammenhengen mellom ressursinnsats og måloppnåelse i rapporteringen. Riksrevisjonen understreker at departementet i styringsdialogen med virksomhetene har et ansvar for å sikre at de underliggende virksomhetene har fokus på forholdet mellom innsats og hva som oppnås.

Riksrevisjonen ser det som meget kritikkverdig at halvparten av universitetene samt én høyskole har mottatt revisjonsbrev med merknader. Selv om universitet- og høyskolesektoren har fått større frihet gjennom særskilte fullmakter, er det viktig at departementet har styringssystemer som avdekker svakheter i virksomhetenes økonomiforvaltning på et tidligere tidspunkt. Riksrevisjonen registrerer at departementet har pålagt de aktuelle virksomhetene å etablere egne prosjekter for å rette opp de svakheter som er avdekket, og at departementet vil ha en særskilt oppfølging av de fire virksomhetene for å sikre at ønskede

resultater oppnås. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er av den oppfatning at det ikke er grunnlag for å innføre UiOs systemkonsept ved de andre aktuelle universitetene på det nåværende tidspunkt, men at de avventer utviklingen ved UiO både med hensyn til stabilitet og funksjonalitet.

Riksrevisjonen konstaterer at avsatt andel bevilgningsfinansiert virksomhet for første gang på flere år har vist nedgang. Selv om avsetningen totalt sett viser en nedgang i 2006, understreker Riksrevisjonen viktigheten i at departementet arbeider videre med å sikre seg at virksomhetene etablerer gode systemer og rutiner for gjennomføringen av budsjettene i samsvar med forutsettningene for bevilgningen. Riksrevisjonen merker seg at departementet har som siktemål å utvikle regnskapene til gode måleinstrumenter for de økonomiske virkningene av aktivitetene ved institusjonene.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ved halvparten av de kontrollerte virksomhetene er gjennomført enkelte anskaffelser uten at regelverk for offentlige anskaffelser er fulgt. Riksrevisjonen understreker at konsekvensene av regelbruddene kan være unødvendige kostnader og liten grad av transparens, noe som anses viktig for å forebygge korrupsjon og misligheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har tatt opp problemstillingene vedrørende anskaffelser med virksomhetene, og at de er pålagt å ta i bruk elektronisk anskaffelsesstøttesystem innen utgangen av 2007.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet i etatsstyringen av virksomheter som forvalter statens interesser i selskaper, har understreket kravene til god eierstyring. Riksrevisjonen er tilfreds med de tiltak departementet har iverksatt for å bedre eierstyringen, men mener det er viktig at departementet også i framtiden følger opp at de virksomheter som forvalter eierinteressene, har den nødvendige kompetansen på området.

Riksrevisjonen er kjent med at departementet har lagt fram forslag til ny lov om studentsamskipnader, jf. Ot.prp. nr. 71 (2006–2007), og at departementet i denne forbindelse blant annet ønsker å gi klarere rammer for hva slags aktivitet studentsamskipnadene kan drive med. Riksrevisjonen forventer at lovendringene vil medføre forbedringer i tilsynet med studentsamskipnadens ressursbruk.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Per Anders Engeseth

Landbruks- og matdepartementet

1 Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Landbruks- og matdepartementet består av ett programområde: Landbruk og mat.

Landbruks- og matdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 13,9 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 1,5 mrd. kroner
- bygg, anlegg mv. 17 mill. kroner
- overføringer til andre 12,4 mrd. kroner hvorav 11 mrd. kroner var overføringer til gjennomføring av jordbruksavtalen

Inntektene ble samlet budsjettert med 892 mill. kroner.

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for sju virksomheter, blant dem fire forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Mattilsynet har fått revisjonsbrev med merknader.

Kontrollen har omfattet statsrådets forvaltning av statens interesser i ett heleid aksjeselskap, tre deleide aksjeselskaper og ett statsforetak. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Styring av underliggende virksomheter

Revisjonen har vist at departementet mangler en systematisk og dokumentert vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag for styring og oppfølging av underliggende virksomheter.

Landbruks- og matdepartementet ba i tildelingsbrevene for 2006 samtlige underliggende virksomheter om å foreta en risiko- og vesentlighetsvurdering. Hensikten var blant annet å understreke virksomhetenes selvstendige ansvar for å implementere risikostyring som ledd i sin internkontroll, og å igangsette en prosess hvor formålet er at styringsdialogen mellom departementet og den enkelte virksomhet i større grad skal ta utgangspunkt i systematiske risikovurderinger. Departementet bekrefter at det har vært ulikt nivå og kvalitet på innspillene.

Departementet har opplyst at Mattilsynet og Institutt for skog og landskap ikke hadde utarbeidet skriftlige risikovurderinger for 2006. Veterinærinstituttet har i brev til Riksrevisjonen opplyst at de ikke har utarbeidet risikovurderinger slik tildelingsbrevet krever.

Ifølge departementet utarbeider alle virksomhetene årlige virksomhetsplaner. I tillegg utarbeider virksomhetene flerårige strategiplaner og overordnede strategier.

Revisjonen har vist at Veterinærinstituttet ikke har planer med ett- og flerårig perspektiv.

Alle underliggende virksomheter fikk frist til 15. mars 2007 med levering av årsrapport. Senere er det gitt utsettelse til Veterinærinstituttet og Mattilsynet med nye frister ultimo april 2007.

Departementet viser til at det tidligere ble satt felles frist i rundskriv fra Finansdepartementet, men at dette ble endret til ”så snart den foreligger” for 2006. Det er disse føringene departementet har lagt til grunn.

Departementets risiko- og vesentlighetsvurdering

Departementets arbeid med egen risiko- og vesentlighetsvurdering ble startet opp senhøsten 2006 ved dannelsen av en intern nettverksgruppe. Gruppen vil i løpet av første halvår 2007 fullføre en samlet risikoanalyse på departementets område.

1.4 Landbruks- og matdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Det er tatt opp enkelte forhold under departementets forvaltning, men disse er tilfredsstillende besvart.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Mattilsynet

Mattilsynet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Grunnlaget for merknadene er:

Manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser

Revisjonen av regnskapet for 2006 viser at det er brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Samme forhold ble også avdekket for 2004- og 2005-regnskapet. Mattilsynet har beklaget forholdene og har igangsatt flere tiltak for å rette opp påpekte mangler. De fleste forholdene som Riksrevisjonen har påpekt, er fulgt opp eller vil bli fulgt opp i 2007.

Mangelfull kontroll av at alle fastsatte krav blir utfakturert

Mattilsynet har manuelle løsninger for innsendelse av fakturagrunnlag fra distriktskontorene ved innkreving av gebyrer for gebyrpliktige oppgaver. Revisjonen av regnskapet for 2005 avdekket manglende dokumentasjon for utført kontroll av inntekter. Mattilsynets nasjonale senter for regnskap, avgifter og lønn har i 2006 gjennomført dokumenterte kontroller på stikkprøvebasis for å etterse at mottatte fakturagrunnlag knyttet til gebyrpliktige oppgaver faktisk er utfakturert. Det er imidlertid ikke etablert noen kontroll på at samtlige fakturagrunnlag blir sendt inn fra distriktskontorene. Avstemmingsrutinen som er etablert, er således begrenset til kun å foreta fullstendighetskontroll av mottatte fakturagrunnlag. I henhold til punkt 5.4.2.2 i bestemmelser om økonomistyring i staten skal det ved utstedelse av faktura kontrolleres at fakturajournal eller tilsvarende er i samsvar med fastsatte krav.

Mangelfull intern kontroll og oppfølging av omrutiner etterleves

Revisjonen av regnskapet for 2006 har avdekket flere forhold som kan knyttes til svakheter i internkontrollen. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler. Resultatet av revisjonen synliggjør at Mattilsynets ledelse i liten grad har gjennomført kontroller for oppfølging/sikring av at rutiner etterleves, jf. bestem-

melser om økonomistyring i staten punkt 2.4 om intern kontroll hvor det blant annet går fram at virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, og at den fungerer på en tilfredsstillende måte. Den skal også kunne dokumenteres.

Landbruks- og matdepartementet har svart at det i all hovedsak er enig i Riksrevisjonens vurdering av de feil og mangler som er påvist.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Mattilsynet

Riksrevisjonen hadde merknader til Mattilsynets regnskap for 2005. Bakgrunnen for denne konklusjonen var

- manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser
- manglende dokumentasjon på utført kontroll av inntekter
- manglende avtale med kontroll- og godkjenningsinstansen for økologisk produksjon, foredling, omsetning og import i Norge – Debio

Det er fortsatt manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, og det er fortsatt mangler ved kontroll av inntekter fra særskilte gebyrer, jf. omtale under punkt 2.

Revisjonen av regnskapet for 2006 viser at Mattilsynet har inngått avtale med Debio, og forholdet er brakt i orden. Øvrige forhold vil bli fulgt opp.

4.2 Veterinærinstituttet

Riksrevisjonen hadde merknader til Veterinærinstituttets regnskap for 2005.

Bakgrunnen for denne konklusjonen var

- manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser
- kjøp av konsulenttenester i strid med tjenestemannsloven § 3
- manglende avstemming av kontoer i regnskapet

Revisjonen har også i 2006 påvist brudd på anskaffelsesregelverket. Veterinærinstituttet har

igangsatt flere tiltak for å rette opp påpekte mangler knyttet til anskaffelsesvirksomheten og har som målsetting at alle nødvendige anbudsprosedyrer skal være igangsatt innen 1. mai 2007.

Riksrevisjonen anmerket i 2005 manglende avstemming mellom Prøvejournalssystemet og Agresso. Departementet opplyste at det ville bli etablert manuelle kontrollrutiner for avstemming mellom Prøvejournalssystemet og Agresso inntil nye løsninger er innført. Revisjonen av regnskapet for 2006 viser at det ikke er gjennomført noen avstemmingskontroller verken manuelle eller andre, mellom Prøvejournalssystemet og Agresso. Veterinærinstituttet har opplyst at de har etablert en elektronisk løsning med nye kontrollrutiner gjeldende fra 1. januar 2007.

Forholdene vil bli fulgt opp.

Revisjonen av regnskapet for 2006 viser at Veterinærinstituttet har etablert avstemmingsrutiner for balansekontoene i regnskapet, og at avtale med innleid konsulent er opphørt.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Virksomhetene skal ha et tilfredsstillende system for internkontroll basert på ledelsens vurdering av vesentlighet og risiko. Dette er et viktig element i ledelsens styringsansvar blant annet for å sikre at måloppnåelse og resultater er i samsvar med forutsetningene for budsjettvedtaket for å sikre en effektiv ressursbruk og med tanke på virksomhetens ansvar for å forebygge og avdekke misligheter.

Riksrevisjonen har merket seg at risiko- og vesentlighetsvurderingene for virksomhetene under Landbruks- og matdepartementet har ulikt nivå og kvalitet. Riksrevisjonen har også merket seg at departementets egen risiko- og vesentlighetsvurdering først vil være klar i løpet av 2007.

Riksrevisjonen vil peke på at alle virksomheter skal utarbeide planer med ett- og flerårig perspektiv. Veterinærinstituttets ettårige plan inneholder kun budsjettall og har ingen verbal forankring i stortingsproposisjonen eller tildelingsbrevet. Veterinærinstituttet anser sitt strategidokument for å være deres flerårige plan, men dokumentet har ingen beskrivelse av hvordan oppgavene skal gjennomføres.

Riksrevisjonen vil videre bemerke at Landbruks- og matdepartementet for sine virksomheter satte

15. mars 2007 som frist for å sende sine årsrapporter. Flere av virksomhetene har fått så lang utsettelse på å avlegge årsrapport at det kan reises spørsmål om nytteverdien i styringssammenheng.

Riksrevisjonen registrerer at de fleste forholdene som var årsak til at Riksrevisjonen ikke kunne bekrefte at regnskapene til Mattilsynet og Veterinærinstituttet for 2005 var uten feil og mangler, er brakt i orden i årets regnskaper. Det er imidlertid foretatt flere anskaffelser både i Mattilsynet og Veterinærinstituttet der det fortsatt er brudd på anskaffelsesregelverket.

Det er ved revisjonen av Mattilsynet også avdekket flere forhold knyttet til svakheter i internkontrollen. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at departementet ser til at det etableres god intern kontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet, og at den fungerer på en tilfredsstillende måte.

6 Landbruks- og matdepartementets svar

Saken har vært forelagt Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2007 svart:

”Jeg har følgende kommentarer til punkter Riksrevisjonen har tatt opp i forbindelse med revisjon av 2006-regnskapet.

Ad pkt 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

*Styring av underliggende virksomheter
Riksrevisjonen viser til at Landbruks- og matdepartementet mangler en systematisk og dokumentert vurdering av risiko- og vesentlighet som grunnlag for styring og oppfølging av underliggende virksomheter.*

Landbruks- og matdepartementets utgangspunkt for implementering av risikostyring som ledd i styringen av underliggende virksomheter og som ledd i departementets egen internkontroll, er at departementet skal ha kompetanse, systemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig måte, og at dette skal kunne dokumenteres, jf. kravene i reglement for økonomistyring i staten.

Implementering av risikostyring har vært et prioritert, men også utfordrende område for departementet de seneste årene. Departementet antar at

systematiske risiko- og vesentlighetsvurderinger i etatsstyringen innebærer at departementet:

- er kjent med risikoanalyser og vurderinger som foretas i den enkelte virksomhet
- stiller krav til virksomhetene om rapportering på risiko og avvik gjennom styringsdialogen, herunder styringsmøtene
- gjennomfører egne risikoanalyser knyttet til den enkelte virksomhet
- har kontinuerlig fokus på risiko og om risikoene håndteres som forutsatt i den løpende dialogen med underliggende virksomhet

Riksrevisjonen er holdt løpende orientert om implementeringsarbeidet, jf. bl.a. departementets brev av 20.04.07 og i møter mellom departementet og Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen viser til at departementet bekrefter at det har vært ulikt nivå og kvalitet på innspillene. Som påpekt i ovennevnte brev, forventet ikke departementet at alle virksomheter skulle presentere en fullstendig og gjennomarbeidet risikovurdering første gang. Temaet er nytt, terminologien var for mange fremmed og det var første gang øvelsen ble foretatt både i virksomhetene og i Landbruks- og matdepartementet.

Jeg er i hovedsak fornøyd med det implementeringsarbeidet som har funnet sted så langt. Det er etter min oppfatning stor vilje i departementet og i virksomhetene til å arbeide videre med temaet og kompetansen bygges stadig opp. Dette skjer bl.a. ved aktiv bruk av metodedokumentet om risikostyring i staten som Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har utarbeidet. Videre å delta på kurs og annen kompetansebyggende aktivitet. Den viktigste erfaringen så langt er etter departementets oppfatning at det har lyktes å få etablert en felles forståelse av hva risikostyring innebærer. Det største forbedringspotensialet ligger etter departementets oppfatning i å spesifisere og følge opp tiltak i forhold til de risikoområder som er avdekket.

Oppfølgingen av virksomhetenes implementering av risikostyring er og vil være en sentral del av styringsdialogen mellom departementet og virksomhetene fremover. Departementet brukte bl.a. vårens styringsmøter til å be virksomhetene om en oppdatert status på hvor langt en er kommet i dette arbeidet. Det vil alltid være et forbedringspotensial både når det gjelder mål- og resultatstyring generelt og internkontroll og risikostyring spesielt. Arbeidet med å forbedre styringsprosesser og internkontroll er etter min oppfatning en kontinuerlig prosess.

Riksrevisjonen viser videre til at departementet har opplyst at Mattilsynet og Institutt for Skog og landskap ikke hadde utarbeidet skriftlige risikovurderinger for 2006. Veterinærinstituttet har i brev til Riksrevisjonen opplyst at de ikke har utarbeidet risikovurderinger slik tildelingsbrevet krever.

Det er riktig at Mattilsynet er forsinket i arbeidet med implementering av risikostyring og at de ikke har levert en overordnet risikovurdering. Jeg vil i denne sammenheng peke på at departementet tidligere har opplyst Riksrevisjonen at Mattilsynet ga en muntlig statusgjennomgang i konsernmøtet høsten 2006 i forståelse med Landbruks- og matdepartementet. Risikostyring ble igjen tatt opp på styringsmøtet våren 2007 der Mattilsynet ga en nærmere presentasjon av de enkelte prosjekter som er igangsatt for å etablere risikostyring.

Det er videre grunn til å presisere at Norsk institutt for skog og landskap ble etablert 1. juli 2006. I tildelingsbrevet for 2007 har instituttet fått i oppdrag å utarbeide en risikovurdering med utgangspunkt i metodedokumentet til SSØ. Instituttets frist for dette var 1. juni 2007. Departementet har mottatt instituttets risikovurdering i henhold til fristen og departementets vurdering av resultat og kvalitet på instituttets vurderinger vil bli fulgt opp i den ordinære styringsdialogen.

Departementet har mottatt en risiko- og vesentlighetsvurdering som Veterinærinstituttet ferdigstilte i mars 2007. Veterinærinstituttets videre implementering av risikostyring vil bli fulgt opp i den ordinære styringsdialogen.

Ad pkt. 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Jeg registrerer at Mattilsynet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Det vises i denne forbindelse til departementets kommentarer i brev av 27.04.07 vedrørende Mattilsynet.

Manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser

Jeg beklager at Riksrevisjonens kontroll viser at det i 2006 fortsatt var feil eller mangler ved anskaffelsesvirksomheten i Mattilsynet. Det vises ellers til Riksrevisjonens anførsel om at de fleste forholdene som Riksrevisjonen har påpekt, er fulgt opp eller vil bli fulgt opp i 2007.

Departementet vil følge dette nøye opp overfor Mattilsynet.

Manglende kontroll av at alle fastsatte krav blir utfakturert

Riksrevisjonen har påpekt at det ikke er etablert noen kontroll på at samtlige fakturagrunnlag for gebyr for gebyrpliktige ytelser blir sendt inn fra distriktskontorene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om den kontrollen som er etablert er tilstrekkelig for å sikre fullstendighet med hensyn til at alle grunnlag faktisk blir utfakturert, og at det ikke foreligger dokumentasjon på at det er foretatt fullstendighetskontroll.

Det vises til brev fra departementet av 27.04.2007 der departementet tolker Riksrevisjonen dit hen at det stilles spørsmål om hvorvidt den stikkprøvekontrollen Mattilsynet har etablert med virkning fra september 2006 er tilstrekkelig, jf. at bestemmelsen om økonomistyring staten pkt. 5.4.2 etter Landbruks- og matdepartementets vurdering åpner for at stikkprøvekontroller i denne sammenhengen kan gjennomføres som alternativ til kontroll av enkeltkrav. Mattilsynets vurdering er at gjennomførte tiltak har brakt risikoen ned på et akseptabelt nivå. Departementet deler denne vurderingen.

Det bør også pekes på at det legges opp til å etablere et grunnlag for fullstendighetskontroll for samtlige særskilte ytelser i Mattilsynets nye fag-/tilsynssystem, der første leveranse kom våren 2007. Systemet skal etter planen være ferdig utviklet og satt i drift i 2009. Omfanget av gebyrplikter og provenyet fra gebyrpliktige særskilte ytelser er også vesentlig redusert i 2007 som følge av avvikling av en rekke godkjenningskrav og gebyrplikter, jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007).

Mangelfull intern kontroll og oppfølging av om rutiner etterleves

Riksrevisjonens gjennomgang av Mattilsynets regnskap for 2006 har avdekket flere forhold som kan knyttes til svakheter i internkontrollen. Resultatet av revisjonen synliggjør at Mattilsynets ledelse i liten grad har gjennomført kontroller for oppfølging/sikring av at rutiner etterleves.

Jeg er enig i Riksrevisjonens kommentarer om viktigheten av at det er etablert god intern kontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet, se for øvrig omtale under pkt 5.

Ad pkt. 5 Riksrevisjonens bemerkninger

Det vises til at Riksrevisjonen har merket seg at departementets egen risiko- og vesentlighetsvurdering først vil være klar i løpet av 2007.

Gjennom 1. halvår 2007 har Landbruks- og matdepartementet gjort et omfattende arbeid med å kartlegge departementets risikoområder. Arbeidet har vært forankret i et eget policydokument for implementering av risikostyring i departementet som ble utarbeidet i 2006. Prosessen har resultert i en overordnet risikovurdering for departementet. Denne risikovurderingen ble behandlet i departementets ledergruppe før sommeren og er både en oppsummering av departementets risikopunkter og en beskrivelse av hvordan prosessen skal være videre for at risikoområdene skal få tilstrekkelig oppfølging.

Riksrevisjonen viser til at i følge departementet utarbeider alle virksomhetene årlige virksomhetsplaner. I tillegg utarbeider virksomhetene flerårige strategiplaner og overordnede strategier. Revisjonen har vist at Veterinærinstituttets ettårige plan kun inneholder budsjettall og ikke har verbal forankring i stortingsproposisjon eller tildelingsbrev. Videre at Veterinærinstituttet anser sitt strategidokument for å være deres flerårige plan, men at dokumentet har ingen beskrivelse av hvordan oppgavene skal gjennomføres.

Som nevnt i brev til Riksrevisjonen av 20.04.07, har LMD i hovedinstruksene til den enkelte underliggende virksomhet slått fast at virksomhetsledelsen/styret skal påse at driften skal planlegges med både ettårig og flerårig perspektiv. Departementet forutsetter videre at ledelsen må fastsette retningslinjer for hvordan planarbeidet skal foregå og at planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter (eksempelvis virksomhetsplan), jf. økonomiregelverkets bestemmelser pkt. 2.3.1. Departementet forutsetter også at resultatinformasjonen skal benyttes i virksomhetens planlegging for de påfølgende år.

Departementet har merket seg Riksrevisjonens anførsler om Veterinærinstituttets plandokumenter, og vil be Veterinærinstituttet vurdere disse i forbindelse med arbeidet med fremtidige plandokumenter. Det må likevel bemerkes at Veterinærinstituttets strategidokumenter og planverk vil være tilpasset det faktum at Veterinærinstituttet har flere finansieringskilder og oppgaver enn det bevilgningen over statsbudsjettet omfatter.

Riksrevisjonen viser videre til at flere virksomheter fikk utsettelse av fristen for å avlegge årsrapport og at det derfor kan reises spørsmål om nytteverdien i styringssammenheng. Til dette vil jeg bemerke at virksomhetenes årsrapporter utgjør

et viktig element i departementets styringsdialog med virksomhetene, og årsrapportene behandles grundig i vårens styringsmøter. Årsrapportene utgjør også et viktig grunnlag for departementets arbeid med det påfølgende års statsbudsjett. Det er følgelig viktig at årsrapportene er så fullstendige som mulig. Utsettelsen som ble gitt til Mattilsynet og Veterinærinstituttet forutsatte frister som innebar at departementet hadde tilstrekkelig med tid til å behandle årsrapportene i forkant av styringsmøtene med virksomhetene. Jeg kan således ikke se at tidspunktet for avleggelse av årsrapportene for 2006 har begrenset departementet styringsmessige nytteverdi i dette tilfellet.

Jeg ser det fortsatt som nødvendig at departementet har et særskilt fokus på anskaffelsesvirksomheten i styringsdialogen med underliggende virksomheter generelt og Mattilsynet og Veterinærinstituttet spesielt. Jeg er enig med Riksrevisjonen i viktigheten av at det er etablert god internkontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet, at internkontrollen fungerer på en tilfredsstillende måte og at de interne systemene og rutinene kan dokumenteres. Departementet vil påse at arbeidet med risikostyring og intern kontroll fortsatt blir prioritert i departementet og underliggende virksomheter. Ikke minst gjelder dette særlig departementets oppfølging av Mattilsynet, jf. at Riksrevisjonen har avdekket flere forhold knyttet til svakheter i Mattilsynets internkontroll.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Mattilsynet. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene.

Revisjonen av regnskapene for 2006 for Mattilsynet og Veterinærinstituttet viser at det har vært en positiv utvikling i kvaliteten på regnskapsarbeidet. Riksrevisjonen er kritisk til at det i likhet med

i 2005 også i 2006 er foretatt anskaffelser både i Mattilsynet og Veterinærinstituttet i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen forutsetter at Landbruks- og matdepartementet følger opp sine egne intensjoner om å ha et særskilt fokus på anskaffelsesvirksomheten i de underliggende virksomheter generelt og Mattilsynet og Veterinærinstituttet spesielt, og at dette fører til forbedringer på området. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil påse at arbeidet med risikostyring og internkontroll blir prioritert og da spesielt i Mattilsynet hvor Riksrevisjonen har avdekket flere forhold knyttet til svakheter i internkontrollen.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Landbruks- og matdepartementets oppfølging av virksomhetenes implementering av risikostyring er og vil være en sentral del av styringsdialogen mellom departementet og virksomhetene framover.

Riksrevisjonen har også merket seg at departementet vil be Veterinærinstituttet å vurdere Riksrevisjonens anførsler om at deres planer kun inneholder budsjettall og mangler verbal forankring til stortingsproposisjon og tildelingsbrev. En slik forankring er av vesentlig betydning for å kunne påse at Stortingets vedtak og forutsetning blir fulgt opp av departementet og underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen tar til etterretning at departementet, på tross av at årsrapporten fra noen av virksomhetene ikke forelå før primo mai, mener at de hadde tilstrekkelig med tid til å behandle dem før vårens styringsmøte.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon rettet mot virkemidler som skal fremme næringsutvikling i landbruket, henholdsvis bygdeutviklingsmidler og tilskudd fra Verdiskapningsprogrammet for mat. Undersøkelsen vurderer forvaltningen av tilskuddene samt måloppnåelse ved bruken av tilskuddene.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Hans Conrad Hansen

Miljøverndepartementet

1 Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for det offentlige natur- og miljøvernarbeidet i Norge og på Svalbard. Departementet har seks programkategorier:

- Felles oppgaver, regional planlegging, forskning og internasjonalt arbeid m.m.
- Biomangfold og friluftsliv
- Kulturminner og kulturmiljø
- Forurensning
- Kart og geodata
- Nord- og polarområdene

Miljøverndepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 2,7 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 1,4 mrd. kroner
- nybygg/anlegg 0,5 mrd. kroner
- overføringer til andre 1,8 mrd. kroner

Inntektene ble samlet budsjettert med 0,2 mrd. kroner.

Miljøverndepartementet har koordineringsansvar overfor andre departementer på miljøområdet og ansvar for seks underliggende virksomheter og tre fond. Riksrevisjonen har avgitt to revisjonsbrev med merknader og sju revisjonsbrev uten merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett deleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget, jf. punkt 4.1.

1.4 Miljøverndepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Det er ikke tatt opp spesielle forhold under departementets forvaltning.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Norsk Polarinstitutt

Norsk Polarinstitutt (NP) har fått revisjonsbrev med merknader som er knyttet til følgende:

Materiellforvaltning

Norsk Polarinstitutt forvalter i forbindelse med sin ekspedisjonsvirksomhet store mengder verdifullt og/eller lett omsettelig materiell. Dette omfatter blant annet forskningsutstyr og våpen. Riksrevisjonens kontroll viser at NP ikke har et tilfredsstillende materiellsystem hvor alt materiell er registrert.

NP har siden 1997 arbeidet med implementering av nytt elektronisk lagerstyringssystem. Arbeidet har så langt ennå ikke resultert i at NP har tatt i bruk slikt system. NP opplyste senest i brev av 26. mars 2007 at de under implementeringen oppdaget systemfeil som medfører at systemet ikke kan tas i bruk før tidligst sommer/høst 2007. Det er dessuten en forutsetning at leverandøren klarer å utbedre feilene. NP må derfor fremdeles benytte det gamle manuelle Excel-systemet. NP erkjenner at listene i Excel-systemet er ufullstendige.

Forholdet er tatt opp med Miljøverndepartementet som erkjenner at manglene ved lagerstyringen i NP ikke er fanget opp i etatsstyringssystemet. Departementet vil for fremtiden ha større oppmerksomhet rettet mot interne administrative forhold i etatsstyringen, og regner blant annet med at en tydeligere risikostyring vil bidra til dette.

2.2 Statens kartverk

Statens kartverk (Kartverket) har fått revisjonsbrev med merknader som er knyttet til følgende:

Materiellforvaltning

Revisjonen har avdekket mangler ved Kartverkets etterlevelse av etablerte rutiner for registrering av eiendeler. Revisjonen kan heller ikke se at Kartverket har utført etterkontroll av det som er registrert for 2006.

Den interne kontrollen skal forhindre styringsvikt, feil og mangler slik at Kartverkets verdier, herunder materiell og utstyr, forvaltes på en forsvarlig måte. Uten en betryggende registrering og etterkontroll vil risikoen for misligheter være til stede og muligheten til å spore eventuelt svinn minimal.

Miljøverndepartementet opplyser at det har tatt opp forholdet i møte med Kartverket, og at Kartverket vil iverksette tiltak for å sikre at registrering av eiendeler skjer i samsvar med regelverket.

Bestillingsfullmakt for Kartverkets samfinansieringsprosjekter

Gjennom prosjektet Norge digitalt utarbeides det forpliktende planer (avtaler) mellom Kartverket og de andre aktørene i Norge digitalt om produksjonen av basiskart for opp til fire år (geodataplaner). Planene omfatter forpliktelser om bidrag fra partene for å finansiere de aktuelle kartene. På grunnlag av disse planene inngår Kartverket avtaler om produksjon av kartdata med ulike leverandører. Kartverket har opplyst at hovedtyngden av slike produksjonsavtaler går over flere år, og at omfanget av slike produksjonsavtaler utgjorde ca. 82 mill. kroner i 2006. Av dette har Kartverket anslått at 20–30 prosent vil bli utbetalt i senere budsjettår.

Revisjonen av Kartverket avdekket at det ikke er innhentet fullmakt til å pådra staten forpliktelser utover gitt bevilgning når leveringstidens lengde innebærer at levering og betaling vil pådra staten forpliktelser for framtidige budsjetter, jf. bevilgningsreglementet § 6.

Det er imidlertid gitt bestillingsfullmakt til å pådra staten forpliktelser utover bevilgning for sjømålingsdata og kartgrunnlag, jf. romertallsvedtak V nr. 2 i St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Miljøverndepartementet.

Forholdet er tatt opp med Miljøverndepartementet som opplyser at de ser at det er liten prinsipiell forskjell mellom produksjonsavtalene knyttet til Norge digitalt og produksjonsavtalene knyttet til sjømålingsdata. Det kan derfor være

grunn til å behandle disse avtalene bevilgningsmessig på samme måte.

Departementet viser imidlertid til bevilgningsreglementet § 6 annet ledd og Finansdepartementets rundskriv R110 punkt 2.3 a der det blant annet framgår at kjøp av tjenester må gjelde anskaffelser til den ordinære driften av statlige virksomheter.

Departementet mener at anskaffelsene knyttet til Norge digitalt bør kunne falle inn under det aktuelle unntaket fra bevilgningsreglementet. Departementet er likevel i tvil om deres tolkning er riktig, og opplyser at dersom Riksrevisjonen mener unntaksbestemmelsen ikke dekker slike anskaffelser, vil det be Stortinget om et samtykke til at Kartverket kan pådra seg nødvendige utgifter ut over bevilgningen for vedkommende budsjettår.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsråden forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Manglende rapportering mot resultatmål

I forbindelse med revisjonen av 2005-regnskapene påpekte Riksrevisjonen at Miljøverndepartementet ikke hadde tatt med resultatindikatorer som Statens kartverk skulle rapportere på. Revisjonen i 2006 har vist at departementet i tildelingsbrevet for 2006 har tatt med resultatindikatorer i tildelingsbrevet til Kartverket, men at Kartverkets rapportering på enkelte av disse kunne vært noe mer utfyllende.

Saken vil bli fulgt opp.

Utbyggingen av forskningsstasjonen Troll i Antarktis

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Miljøverndepartementets planlegging, styring og oppfølging av utbyggingen av Troll ikke var tilfredsstillende gjennomført med en betydelig kostnadsøkning som konsekvens. Ifølge departementet, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007), ble Troll-stasjonen fullført i løpet av 2006.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen finner det uheldig at virksomheter ikke har etablert betryggende rutiner for registrering av eiendeler og systemer for lagerstyring. Dette vil svekke muligheten for å etablere god intern kontroll for blant annet å forebygge og avdekke misligheter.

Riksrevisjonen vil bemerke at bevilgningsreglementet gir adgang til å inngå avtaler om kjøp av tjenester utover budsjettåret når dette har tilknytning til statlige virksomheters ordinære drift. I rundskrivet fra Finansdepartementet er det vist til eksempler som leie av lokaler og kontorutstyr samt kjøp av renholds- og vaktmestertjenester. Etter Riksrevisjonens oppfatning vil transaksjoner i tilknytning til virksomhetens ordinære drift typisk være disposisjoner som gjennomføres for at organisasjonen skal kunne fungere hensiktsmessig. For slike administrative basisfunksjoner vil innhenting av bestillingsfullmakt neppe være hensiktsmessig. I det foreliggende tilfellet er det imidlertid tale om transaksjoner som har tilknytning til Kartverkets primære mål, ettersom flere av Kartverkets produksjonsmål forutsetter at budsjetterte samfinansieringsprosjekter blir realisert, jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006). For slike prosjekter er det vanlig at det inngås avtaler der leveringstiden er så lang at levering og betaling vil skje i senere budsjettår. Bestillingen vil i slike tilfeller pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår. Staten kan bare pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Miljøverndepartementet må derfor etter Riksrevisjonens oppfatning innhente bestillingsfullmakt for slike avtaler.

6 Miljøverndepartementets svar

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2007 svart:

”Miljøverndepartementet har følgende merknader til Riksrevisjonens til omtalen av departementets ansvarsområde i utkastet til Dok. nr. 1 (2007–2008).

1. Norsk Polarinstitut – materiellforvaltning

Miljøverndepartementet kan opplyse at Norsk Polarinstitut nå har gjennomført tellinger av lagrene i Tromsø, Longyearbyen og Ny Ålesund. Beholdningen er etter dette oppdatert og inn- og utgående utstyr registreres. Dette håndteres i et

enklere system enn OLFI-systemet som ikke er tatt i bruk pga. at det ble oppdaget en systemfeil.

Departementet vil følge opp bruken av eksisterende system og utviklingen av det nye systemet i den ordinære etatsstyringen.

2. Statens kartverk

2.1 Materiellforvaltning

I tillegg til det som er uttalt i Miljøverndepartementets brev av 27. april d.å. kan departementet opplyse at Statens kartverk har startet et arbeid med å gjennomgå og revidere sine interne retningslinjer for materiellføring. Hensikten er å sikre at regelverket overholdes. Kartverket tar sikte på at nye interne retningslinjer iverksettes i løpet av høsten. Det vil også bli foretatt etterkontroll og oppdatering av materiellregisteret i løpet av 2007.

Departementet vil følge opp at Kartverkets arbeid i den ordinære etatsstyringen.

2.2. Bestillingsfullmakt for Kartverkets samfinansieringsprosjekter

Miljøverndepartementet viser til at bestillingsfullmakten både for 2006 og 2007 omfatter ”sjø-målingsdata og kartgrunnlag”. Miljøverndepartementets mener at ”kartgrunnlag” nettopp er den type anskaffelser som er knyttet til Norge digitalt. Dersom Riksrevisjonen likevel skulle mene at dette ikke dekker anskaffelsene knyttet til Norge digitalt, vil Miljøverndepartementet ta dette til etterretning og endre ordlyden i fullmakten”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt sju revisjonsbrev uten merknader og to revisjonsbrev med merknader til Norsk Polarinstitut og Statens Kartverk. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper. Av tidligere rapporterte forhold er utbyggingen av forskningsstasjonen Troll i Antarktis avsluttet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Polarinstitutet ikke har et tilfredsstillende materiellstyringssystem. Riksrevisjonen har merket seg at Polarinstitutet nå har gjennomført lagertellinger, og at beholdningen er oppdatert samtidig som lagerbevegelser registreres fortløpende.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Statens

kartverk vil iverksette tiltak for å ivareta en bedre materiellforvaltning, og at Miljøverndepartementet gjennom den ordinære etatsstyringen vil følge opp dette arbeidet.

Riksrevisjonen forutsetter at Miljøverndepartementet gjennom styringsdialogen vil følge opp materiellforvaltningen i Polarinstituttet og Kartverket, og understreker betydningen av departementets ansvar for at underliggende virksomheter som forvalter materiell av betydelig verdi, har implementert en betryggende materiellforvaltning.

Riksrevisjonen viser til sidene 187 og 204 i St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Miljøverndepartementet, der det framgår at departementets forslag til vedtak V nr. 2, kun gjelder bestillingsfullmakt i samband med arbeidet med å etablere moderne elektroniske sjøkart for norskekysten. Miljøverndepartementet må derfor innhente bestillingsfull-

makt også for de flerårige produksjonsavtalene som ikke er knyttet til sjømålingsdata.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om myndighetsutøvelse for reduksjon av NOx-utslipp. Målet med revisjonen er å undersøke hvordan Norge ligger an i forhold til å nå målene om NOx-utslipp i henhold til Gøteborg-protokollen, og om myndighetenes oppfølging har vært tilstrekkelig. Undersøkelsen omfatter petroleumssektoren, fastlandsindustri, skip og veitrafikk. Hovedrevisjonsobjekt er Miljøverndepartementet, men deler av revisjonen er rettet mot Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

Riksrevisjonen viser også til *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*, Dokument nr. 3:11 (2006–2007).

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Hans Conrad Hansen

Nærings- og handelsdepartementet

1 Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Nærings- og handelsdepartementets programområde er delt inn i fire programkategorier:

- Administrasjon
- Infrastruktur og rammebetingelser
- Forskning, nyskaping og internasjonalisering
- Statlig eierskap

Nærings- og handelsdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 51 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 1,2 mrd. kroner
- bygg, anlegg mv. 6 mill. kroner
- overføringer til andre 3,9 mrd. kroner
- utlån, avdrag mv. 45,8 mrd. kroner

47 mrd. kroner av de budsjetterte utgiftene var knyttet til virksomheten i selskapet Innovasjon Norge.

Nærings- og handelsdepartementets budsjetterte inntekter for 2006 var på 61,2 mrd. kroner, hvorav tilbakebetalinger og avdrag på lån utgjorde 47,5 mrd. kroner.

Departementet har ansvar for ti underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) fikk avsluttende revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning i totalt 24 selskaper, hvorav 11 heleide aksjeselskaper, 10 deleide aksjeselskaper, to statsforetak og ett særlovsselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Anskaffelser i underliggende virksomheter – departementets styring

Riksrevisjonen har kontrollert etablerte rutiner for gjennomføring av anskaffelser i seks av departementets underliggende virksomheter (Brønnøysundregistrene, Bergvesenet, Norges geologiske undersøkelse, Sjøfartsdirektoratet, Skipsregistrene og Styret for det industrielle rettsvern). I tillegg har det vært fokusert på mulige misligheter knyttet til anskaffelsesområdet.

Det er konstatert følgende revisjonsfunn:

- mangelfull kompetanse i anskaffelsesregelverket
- lite hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet
- faste leverandører over flere år, uten anbud-sinnhenting: blant annet at enkelte av de faste leverandørene ble benyttet som konsulenter i forbindelse med innhenting av anbud
- brudd på anskaffelsesregelverket i forbindelse med flyttingen av Sjøfartsdirektoratets hovedkontor til Haugesund og flyttingen av Stasjon Oslo og Bortsettingsarkivet til nye leielokaler i Oslo

Riksrevisjonen kan ikke se av styringsdialogen at departementet har fokusert spesielt på anskaffelser for noen av de underliggende virksomhetene. Departementet har ikke fulgt opp arbeidet med anskaffelser i underliggende virksomheter spesielt, og det kommer ikke fram i styringsdialogen at det har vært satt i verk noen tiltak for å sikre at virksomhetene har fått nødvendig kunnskap om bruken av anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen er kjent med at departementet har hatt en svært tett styringsdialog med Sjøfartsdirektoratet i forbindelse med flyttingen av virksomheten fra Oslo til Haugesund. Til tross for dette har anskaffelser knyttet til den fysiske flyttingen ikke foregått i henhold til regelverket. En av vurderingene som opprinnelig ble lagt til grunn for flyttingen, var at de tilsatte selv skulle foreta den fysiske flyttingen til Haugesund, og at det derfor ikke var behov for anbudsinnhenting.

Departementet opplyser at det gjennom etatsstyringen vil ta grep for å styrke oppfølging og kontroll av anskaffelsesprosedyrene i virksomhetene. Departementet har i brev til virksomhetene innskjerpet virksomhetsledelsens ansvar for at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves.

Departementet har videre bedt om

- at anskaffelsesområdet skal inkluderes i virksomhetens risikovurderinger
- at virksomhetene rapporterer til departementet på anskaffelsesomfang og prosedyrer mv.
- at anskaffelser vil være tema på etatsmøter
- at anskaffelser settes på agendaen på nettverkssamlinger med virksomhetene

Departementet uttaler videre at det generelt vil legge til rette for at virksomhetene opparbeider egen kompetanse på anskaffelsesområdet, og åpner for at virksomhetene kan søke råd og bistand hos departementet.

Når det gjelder Sjøfartsdirektoratets flytteprosess, uttaler departementet at det i ettertid kan være enig i at det kan stilles spørsmål ved realiteten i forutsetningen om i stor grad å bruke egne ansatte i flytteprosessen. Den samlede anskaffelsen av eksterne flyttekostnader ble anslått til ikke å overstige kr 500 000 eksklusiv mva. Å bruke eksternt leverandør som hovedentreprenør for å planlegge, tilrettelegge og gjennomføre den fysiske flyttingen, og som konsulent for kjøp av tilknyttede tjenester fra underleverandør, var fornuftig og rasjonelt, og den totale kostnaden ble 3,2 mill. kroner. Det var imidlertid uheldig at denne anskaffelsen ikke ble gjort i samsvar med regelverket.

1.4 Nærings- og handelsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

I Dokument nr. 1 (2006–2007) rapporterte Riksrevisjonen om Samferdselsdepartementets manglende dokumentasjon av oppfølging og kontroll av restruktureringstilskuddet til Mesta AS. Riksrevisjonen har etter dette gjennomført en undersøkelse av Mestas bruk av restruktureringstilskuddet i årene 2003–2006. Undersøkelsen viser følgende:

Mesta har etablert tilfredsstillende systemer for disponering av tilskuddet. Det er utarbeidet en skriftlig prosedyre for regnskapsmessig oppfølging av midlene samt kriterier for bruk av tilskuddet. Tildelingskriteriene er fulgt, og informasjonen i selskapets regnskap om bruken av tilskuddet i den aktuelle perioden er korrekt og i

samsvar med de forutsetningene som ble lagt til grunn ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 Tillegg nr.1 (2002–2003).

Når det gjelder departementets videre oppfølging og kontroll av bruken av restruktureringstilskuddet til Mesta, har Riksrevisjonen merket seg de tiltakene departementet vil iverksette. Riksrevisjonen vil påpeke at rapporteringen fra en tilskuddsmottaker generelt må være utformet slik at den gjør det mulig for departementet å ivareta sin kontrollfunksjon på en tilfredsstillende måte.

Entra Eiendom AS

Riksrevisjonen gjennomførte i 2006 en undersøkelse av Entra Eiendom AS.¹ Riksrevisjonen gjennomfører i 2007 en tilleggsundersøkelse der det ses nærmere på Entra Eiendom AS' kjøp og salg av eiendom, blant annet om kjøp og salg av eiendom er i samsvar med god forretningsskikk og Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonen gjennomfører også en undersøkelse av Innovasjon Norge. I undersøkelsen foretas det en analyse av hvordan Innovasjon Norge fungerer som statlig næringsutviklingsaktør.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret)

Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) har fått brev med merknader. Grunnlaget for merknadene er manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og mangelfull internkontroll. Videre viser revisjonen at det er forhold som indikerer at Patentstyrets ledelse ikke har rettet stor nok oppmerksomhet mot styring og kontroll med ikt-sikkerheten i virksomheten.

Anskaffelser og internkontroll

Riksrevisjonen har kontrollert alle anskaffelsene som Patentstyret hadde foretatt i 2006, hvor det forelå skriftlig avtale. Revisjonen viser at det er svakheter i den overordnede styringen av anskaffelsesområdet. Virksomheten mangler tilstrekkelig kjennskap til gjeldende regelverk og nødvendig kompetanse på området, noe som har ført til brudd på regelverket for samtlige anskaffelser. Hovedfunnene er:

- Fire av fem anskaffelser var foretatt som direkteanskaffelser.

1) Jf. Dokument nr. 3:2 (2006–2007).

- Eventuell hjemmel for bruk av direkte anskaffelser var ikke dokumentert.
- To av anskaffelsene var ikke kunngjort i henhold til anskaffelsesregelverket.
- Det var i liten grad foretatt beregning av anskaffelsesverdien ved prosessens start.
- De vurderingene som var foretatt, var ufullstendig dokumentert.
- Patentstyrets valg av riktig anskaffelsesprosedyre var ikke etterprøvbart.

Revisjonsgjennomgåelsen viste også at Patentstyret ikke har tilfredsstillende internkontroll, og at det er svikt i enkelte interne rutiner.

I den forbindelse nevnes det at Patentstyret mangler

- tilfredsstillende rutiner for arkivering/oppbevaring av dokumenter vedrørende anskaffelser
- samsvar mellom bestilling av varer og inngått rammeavtale
- mottaksdokumentasjon for at varen er levert ved 63 prosent av de kontrollerte fakturaene
- bestillingsdokument for 33 prosent av kontrollerte fakturaer
- skriftlige rutiner for registrering av eiendeler

Departementet uttaler at det ser alvorlig på de forholdene som Riksrevisjonen har avdekket. Departementet ser det som positivt at Patentstyret nå har iverksatt og planlagt en rekke tiltak for å bedre rutinene på området og sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket, og har bedt om at dette nedfelles i en handlingsplan. Planen er til vurdering i departementet som vil følge opp at tiltakene iverksettes som forutsatt.

Ikt-sikkerhet generelt og det elektroniske saksbehandlingssystemet SANT

Riksrevisjonen vurderte i 2006 om Patentstyret hadde tilfredsstillende rutiner for informasjonssikkerhet og organisering av arbeidet på ikt-området.

Patentstyret hadde ultimo 2003 utarbeidet en handlingsplan for å oppnå et riktig ikt-sikkerhetsnivå i forhold til kartlagt risiko. Tiltak for å bedre rutiner for back-up ble gitt høyeste prioritet. Riksrevisjonens gjennomgang viste at dette ennå ikke var utbedret, og back-up av data og programmer ble fortsatt kun oppbevart i Patentstyrets lokaler. Tap av data kan medføre stort skadeomfang og dermed få store konsekvenser for virksomheten og kundene.

Patentstyret har per i dag ingen egen ikt-strategi. Det foreligger en beredskapsplan i virksomheten. Kriseledelsen har imidlertid ikke gjennomført øvelse i å lede virksomheten gjennom kritiske hendelser. It-seksjonen har heller ikke gjennomført skrivebordstest på hele planen og reetablert utvalgte servere og databaser fra back-up som forutsatt.

Riksrevisjonen har funnet svakheter i tilganger til nettverk og SANT. Manglende ajourhold av tilganger til nettverk, manglende krav til passord og skifte av passord utgjør en sikkerhetsrisiko i Patentstyrets systemer. Det fantes ingen rutiner for løpende å slette brukere i de forskjellige it-systemene. Passord til applikasjonssystemet SANT blir tilfeldig generert, og den enkelte bruker kan ikke selv skifte passord.

Departementet viser til at Patentstyret i første kvartal 2007 har iverksatt flere tiltak knyttet til ikt-sikkerheten i virksomheten. Nye rutiner for eksternt lagring av back-up for data og programmer ble iverksatt 1. februar 2007. Arbeidet med ikt-strategien skal slutføres i løpet av første halvår 2007. Patentstyret har påbegynt arbeidet med en beredskapsplan og har i den forbindelse også foretatt risikovurderinger, særlig knyttet til ikt-systemer.

I tildelingsbrevet for 2007 ba departementet Patentstyret om å videreføre arbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, med særlig oppfølging av tiltak etter ferdigstillelse av beredskapsplanen, både forebyggende tiltak, reetablering av drift, øvelser, opplæring og årlig revisjon. Departementet har tatt dette opp i møte med virksomheten og vil følge opp at planlagte og iverksatte tiltak gjennomføres.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Risikovurdering og etablering av internkontroll

I Dokument nr. 1 (2006–2007) bemerket Riksrevisjonen at endelige rutiner for internkontroll og risikovurderinger ikke var på plass i departementet og underliggende virksomheter. Riksrevis-

sjonen forutsatte at arbeidet med etablering av rutiner og internkontroll og risikovurderinger internt i departementet fortsetter, og at departementet følger den løpende utviklingen av dette arbeidet i de underliggende virksomhetene.

Kontroll og konstitusjonskomiteen ba Riksrevisjonen redegjøre for utviklingen i dette arbeidet i forbindelse med framleggelsen av Dokument nr. 1 (2007–2008).²

Departementet opplyser at det er gjennomført flere tiltak for å bedre internkontrollen. Det ble blant annet gjennomført en dokumentert risikogjennomgang både av departementets rutiner for regnskapsrapportering og økonomiforvaltning knyttet til måloppnåelse i virksomhetsplanen.

Departementet har også iverksatt tiltak knyttet til internkontroll i etatsstyringen, blant annet retningslinjer for etatsstyring. De underliggende virksomhetene har gjennomført en dokumentert overordnet risikovurdering knyttet til måloppnåelse. Tilsvarende risikovurderinger er gjennomført på sikkerhets- og beredskapsområdet, og det er utarbeidet oversikt over rutinebeskrivelser for økonomiforvaltningen. Departementet har ut fra dette vurdert virksomhetenes systemer for internkontroll. Der det ble avdekket forbedringspunkter, er dette fulgt opp i den løpende styringsdialogen. Departementet har også benyttet risikovurderingene som grunnlag for å foreta egne risikovurderinger knyttet til etatsstyringen, og dette er videreformidlet i mål- og resultatkrav til virksomhetene.

Saken er avsluttet.

Måloppnåelse i enkelte underliggende virksomheter

Riksrevisjonen pekte i Dokument nr. 1 (2006–2007) på at Sjøfartsdirektoratet, Patentstyret og Norges geologiske undersøkelser ikke hadde nådd enkelte av de målene som ble lagt til grunn ved Stortingets budsjettbehandling, og stilte spørsmål ved om departementets oppfølging har vært tilfredsstillende.

Sjøfartsdirektoratet

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket viktigheten av at Sjøfartsdirektoratet får gjennomført prioriterte tilsyn, og ba Riksrevisjonen om å følge opp måloppnåelsen på dette punktet.³

Sjøfartsdirektoratet har et pålegg om å kontrollere minst 25 prosent av skipsanløpene til utenlandske skip i en treårsperiode. I 2006 gjennomførte Sjøfartsdirektoratet 503 havnestatskontroller. Dette utgjorde 21,1 prosent av totale anløp. Gjennomsnitt i perioden 2004–2006 var 27,2 prosent. Direktoratet ble videre bedt om å kontrollere minst 100 fiskefartøy inntil 10,67 meter i 2006, via uanmeldte tilsyn. Gjennomførte uanmeldte tilsyn i 2006 var totalt 611, og av disse utgjorde 380 uanmeldte tilsyn av fiskefartøy inntil 10,67 meter. Arbeidet med planen, som skulle sikre at kravene vedrørende havnestatskontroller ble overholdt i 2006, ble sluttført innen utgangen av 2006, men ikke iverksatt.

Departementet har understreket overfor Sjøfartsdirektoratet at målet om kontroll av 25 prosent av utenlandske anløp ligger fast også i 2007, og har bedt direktoratet om å igangsette hensiktsmessige tiltak for å nå målet. Videre har departementet presisert at direktoratet må nå målet om å utføre minst tre revisjoner av klasseselskap i 2007, og viktigheten av at direktoratet omgående melder fra til departementet ved endringer i risikobildet som innebærer problemer med måloppnåelsen. Departementet har i tillegg besluttet å avholde to kontaktmøter i løpet av 2007, i tillegg til de ordinære etatsmøtene for å kunne ha en tett oppfølging av at direktoratet har god måloppnåelse etter etableringen i Hauge-sund.

Patentstyret

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Patentstyret har hatt en negativ utvikling når det gjelder antall behandlede design- og patentsøknader, og en økning i saksbehandlingstid.⁴ Komiteen påpekte at en saksbehandlingstid på over fire år for å avgjøre en patentsøknad er for lang. Også målet om at søknader skal avgjøres innen tre år, synes å være for lenge. Antall innvilgede patenter brukes internasjonalt som en indikator på innovasjonsevnen i et land, og Norge ligger dårlig an i forhold til de øvrige nordiske land. Komiteen ba departementet om å prioritere oppfølgingen av Patentstyrets saksbehandlingstid og gjennomføre nødvendige tiltak med sikte på en vesentlig reduksjon av saksbehandlingstiden.

Saksbehandlingstiden på varemerke- og designområdet har i løpet av 2006 blitt forbedret. Målsettingen for saksbehandlingstiden er redu-

2) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

3) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

4) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

sert fra ni måneder for 2005 til seks måneder ved utgangen av 2006. Restansefjerningen på varemerkeområdet er kraftig forbedret, og på designområdet er målsettingen om å fjerne overflødige restanser, oppnådd.

I 2006 behandlet Patentstyret 5998 saker, mot 6185 i 2005, og nådde da ikke målet om å behandle flere saker i 2006 enn i 2005. Målet om å øke avvirkningen slik at restansene nedarbeides over tid, er heller ikke nådd. Den samlede restansmengden økte med 92 saker, slik at restansene per 1. januar 2007 var på 25 960 saker. Målet om å avgjøre patentsøknader innen tre år i gjennomsnitt, som er i tråd med andre land og Europeisk Patent Organisasjon, er ennå ikke nådd. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden har økt i forhold til 2005 (4,2 år) og tilsvarer ca. 4,3 år for 2006. Målet om å gi en første realitetsuttalelse innen sju måneder om utfallet av patentsøknader som først er innlevert i Norge, er oppnådd for 82 prosent året sett under ett og representerer en positiv utvikling fra fjorårets gjennomsnitt på 58 prosent.

Departementet har i tildelingsbrevet for 2007, med ytterligere spesifiseringer senere, bedt Patentstyret om en vurdering av ulike tiltak for å forbedre måloppnåelsen på patentområdet. Departementet vil vurdere Patentstyrets svar og sette i verk nødvendige tiltak for å forbedre måloppnåelsen på området.

Norges geologiske undersøkelse

Norges geologiske undersøkelse avsluttet i 2007 bistandsprosjekter, to måneder etter planen. Prosjektene viste at det ble oppnådd 68 prosent egenfinansiering, mens målet var 100 prosent. Departementet uttaler at det ikke er tilfreds med den manglende måloppnåelsen. Norges geologiske undersøkelse skal foreta en evaluering av deltakelsen i bistandsprosjekter og legge denne fram for departementet. Videre har departementet innført krav om at all deltakelse i nye bistandsprosjekter skal klareres med departementet på forhånd.

Saken er avsluttet.

Brønnøysundregistrenes risikovurdering og beredskapsgjennomgang av Altinn-løsningen

Riksrevisjonen bemerket i Dokument nr. 1 (2006–2007) at departementet hadde gjennomgått risikofaktorer knyttet til Altinn-løsningen. Riksrevisjonen forutsatte at departementet sikret at mangler ved systemdokumentasjonen ble

utbedret ved utlysning av Altinn II, og videre at departementet følger dette i sin styringsdialog med Brønnøysundregistrene.

Departementet uttaler at det følger opp arbeidet med gjennomføringen av handlingsplanen overfor Brønnøysundregistrene. Det er ikke rapportert avvik i forhold til denne planen. Videre blir sikkerhets- og beredskapsaspektene, blant annet utfordringer knyttet til manglende systemdokumentasjon, fulgt opp tett i anskaffelsesprosessen for den nye Altinn-løsningen. Både Brønnøysundregistrene og departementet fokuserer på sikkerhets- og beredskapsarbeidet, som er tatt opp både i mandatet for anskaffelsesprosjektet og i etatsstyrings- og prosjektstyringsmøter.

Saken er avsluttet.

Restruktureringsbevilgning til Mesta AS

I tilknytning til at Riksrevisjonen i Dokument nr. 1 (2006–2007) rapporterte om svakheter ved Samferdselsdepartementets oppfølging og kontroll med restruktureringsmidler til Mesta AS, avholdt kontroll- og konstitusjonskomiteen 7. februar 2007 en høring om dette. Under høringen opplyste nærings- og handelsministeren at departementet har ført kontroll med bruken av restruktureringsmidlene i perioden etter 1. juli 2005, men han var enig i at det kunne reises spørsmål om det burde ha vært bedre sporbarhet knyttet til kontrollen av midlene, også i Nærings- og handelsdepartementets oppfølging. Departementet opplyser til Riksrevisjonen at det nå legger opp til at bruken av restruktureringsmidlene skal være eget tema på hvert kvartalsmøte med selskapet der Mesta skal redegjøre skriftlig for bruken av midlene. Det vil bli ført referat fra disse møtene slik at notoritet ivaretas. I tillegg vil selskapet rapportere om bruken av restruktureringsmidlene i sin årsrapport. Departementet vil også rapportere årlig til Stortinget om bruken av midlene fram til de er brukt opp.

Det vises for øvrig til punkt 1.4.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen bemerker at departementet i styringsdialogen med underliggende virksomheter ikke har fokusert spesielt på anskaffelsesområdet. I fem av seks reviderte virksomheter ble det

avdekket brudd på anskaffelsesregelverket. Departementet har i etatsstyringen verken sikret at virksomhetene har hatt nødvendig kjennskap til regelverket, eller at virksomhetene har innehatt den nødvendige kompetansen. Selv i forhold til Sjøfartsdirektoratet, som departementet har hatt en svært tett styringsdialog med i flytteprosessen, er det brudd på anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging av anskaffelsesområdet i 2006 og vil samtidig understreke viktigheten av at departementet ser til at det etableres tilfredsstillende rutiner for anskaffelser i samtlige underliggende virksomheter.

Patentstyret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Merknadene knytter seg til manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser og mangelfull internkontroll. Videre viser revisjonen en rekke forhold som gir indikasjoner på at Patentstyrets ledelse ikke har fokusert nok på styring og kontroll med ikt-sikkerheten. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementet har ivaretatt sitt oppfølgingsansvar.

6 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 29. juni 2007 svart:

”Nærings- og handelsdepartementet ser alvorlig på de forhold som Riksrevisjonen tar opp. Gjennom tiltak som det er gjort rede for i departementets brev til Riksrevisjonen av 21. mai, har departementet tatt grep for å sikre at underliggende virksomheter har god etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser. Departementet legger særlig vekt på å følge opp anskaffelsesområdet i Patentstyret. Videre følger departementet opp Patentstyrets arbeid med å bedre IKT-sikkerheten.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader til Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret). Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådens forvaltning av statens interesser i selskapene.

Av tidligere rapporterte forhold er sakene vedrø-

rende risikovurdering og etablering av internkontroll, måloppnåelse i enkelte underliggende virksomheter og Brønnøysundregistrenes risikovurdering og beredskapsgjennomgang av Altinn-løsningen, avsluttet.

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Patentstyrets regnskap. Disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer brudd på gjeldende regelverk og er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Riksrevisjonen er kritisk til Patentstyrets manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, mangelfull internkontroll og sviktende styring og kontroll med ikt-sikkerheten. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på de forhold Riksrevisjonen har tatt opp, og at departementet allerede har satt i verk tiltak for å følge opp anskaffelsesområdet og Patentstyret arbeid med å bedre ikt-sikkerheten.

Riksrevisjonen ser også alvorlig på at det er foretatt anskaffelser i fem av seks kontrollerte underliggende virksomheter, uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt. Riksrevisjonen vil understreke at konsekvensene av regelbruddene kan være at anskaffelsene har blitt dyrere enn nødvendig, og valgt anskaffelsesprosedyre medfører liten grad av transparens, noe som anses viktig for å forebygge korrupsjon og misligheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på forholdene, og at departementet har tatt grep for å sikre at underliggende virksomheter har god etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Som en oppfølging av Stortingets behandling av Riksrevisjonens undersøkelse av Entra Eiendom, jf. Dokument nr. 3:2 (2006–2007) og Innst. S. nr. 124 (2006–2007), gjennomfører Riksrevisjonen i 2007 en tilleggsundersøkelse der det ses nærmere på Entra Eiendom AS' kjøp og salg av eiendom, blant annet om kjøp og salg av eiendom er i samsvar med god forretningsskikk og Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen gjennomfører også en undersøkelse av Innovasjon Norge. I undersøkelsen foretas det en analyse av hvordan Innovasjon Norge fungerer som statlig næringsutviklingsaktør. Begge sakene vil bli rapportert til Stortinget i egne rapporter.

Riksrevisor Geir-Ketil Hansen fratradte under behandlingen.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Per Anders Engeseth

Olje- og energidepartementet

1 Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Olje- og energidepartementets rapporteringsområde omfatter ett programområde: Olje- og energiformål.

Olje- og energidepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på ca. 25,6 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter ca. 1 mrd. kroner
- investeringer ca. 22,4 mrd. kroner
- overføringer til andre ca. 2,2 mrd. kroner.

Inntektene ble samlet budsjettert med 165 mrd. kroner.

Departementet har ansvar for tre virksomheter, ett forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og fire fond. Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i fem selskaper, hvorav to heleide aksjeselskaper, ett deleid aksjeselskap og to statsforetak. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Dokumentasjon av styringsdialogen

Revisjonen av Olje- og energidepartementets styringsdialog med Enova SF har vist at det i tildelingsbrevet ikke er fastsatt krav til bokføring, dokumentasjon og oppbevaring, det er ikke omtale av hovedelementene for tilskuddsordningene, og det er ikke gitt nærmere vilkår for disponering av renteinntekter for øvrige forvaltningsoppdrag Enova SF forvalter. Renteinntekter på innskudd i banker som ikke er under statens

konsernkontoordning, er således ikke inntektsført i statsregnskapet.

Olje- og energidepartementet opplyser at forholdene er rettet opp for 2007 når det gjelder tilskuddsordningen for naturgass, og at departementet i eget brev vil presisere at disse kravene også gjelder de øvrige ordningene eller tiltakene som forvaltes av Enova SF. Departementet vil dessuten presisere overfor Enova SF at renteinntekter på innskudd i banker som ikke inngår i statens konsernkontoordning, skal tilbakeføres statskassen ved slutten av året. Departementet vil videre inntektsføre opptjente renter fra og med 2007 og vil be Enova SF tilbakeføre renteinntekter for 2006 for inntektsføring på statsregnskapet for 2007.

Rapportering av Statoils mellomværende med Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)

I Årsrapport 2006 for SDØE, utarbeidet av Petoro A/S, framgår det at SDØEs mellomværende med Statoil utgjør 9,2 mrd. kroner i SDØEs favør. Dette kommer ikke fram som tilleggsinformasjon i fotnoten til balansen for SDØE etter regnskapsprinsippet, slik den er tatt inn i statsregnskapets vedlegg 5, tabell 5.7, jf. St.meld. nr. 3 (2006–2007), side 244. Ifølge Finansdepartementet er det praksis for å gi supplerende informasjon i fotnoter i St.meld. nr. 3 for å belyse rapporteringen til statsregnskapet, jf. rundskriv R-8/2006.

Olje- og energidepartementet opplyser at det i samråd med Finansdepartementet vil vurdere bruken av noter i tilknytning til balansen for SDØE etter regnskapsprinsippet i statsregnskapet for 2007.

1.4 Olje- og energidepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Riksrevisjonen har tatt opp ulike forhold i tilknytning til Enova SFs forvaltning av tilskuddsordningene for naturgass mv., jf. Dokument nr. 1 (2006–2007). Det er rapportert om dette under punkt 1.3 ovenfor.

Når det gjelder 2006-regnskapet, er det ikke tatt opp spesielle forhold under departementets forvaltning.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til virksomhetsregnskapene.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsråden forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådens forvaltning.

4 Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ingen tidligere rapporterte forhold til oppfølging.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen vil bemerke at vesentlige forhold som vedrører departementets styring av virksomhetene, bør omtales i det årlige tildelingsbrevet. Riksrevisjonen har merket seg at det ikke er fastsatt nærmere vilkår for disponering av renteinntekter fra øvrige forvaltningsoppdrag Enova SF forvalter, men at departementet nå vil ta skritt for å endre dette.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere bruken av noter etter regnskapsprinsippet i tilknytning til balansen for SDØE i statsregnskapet.

6 Olje- og energidepartementets svar

Saken har vært forelagt Olje- og energidepartementet, og statsråden har i brev av 3. juli 2007 svart: *”Olje- og energidepartementet har ingen merknader til Riksrevisjonens beskrivelse av resultatene av regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen for 2006.”*

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådens forvaltning av statens interesser i selskapene.

Riksrevisjonen har bemerket at vesentlige forhold som vedrører Olje- og energidepartementets styring av Enova SF, ikke er omtalt i det årlige tildelingsbrevet, og at det ikke er fastsatt nærmere vilkår for disponering av renteinntekter fra øvrige forvaltningsoppdrag som Enova SF forvalter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil ta skritt for å påse at alle vesentlige forhold som vedrører departementets styring av Enova SF, blir omtalt i det årlige tildelingsbrevet, og at renteinntekter fra øvrige forvaltningsoppdrag som Enova SF forvalter, skal tilbakeføres statskassen ved slutten av året.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet vil vurdere bruken av noter etter regnskapsprinsippet i tilknytning til balansen for SDØE i statsregnskapet

Riksrevisjonen har i 2007 startet en undersøkelse av statlig virkemiddelbruk for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet. Formålet med undersøkelsen er å belyse i hvilken grad statlige virkemidler på kraftsektoren bidrar til at overføringen av kraft i distribusjonsnettet er sikker og pålitelig i alle deler av landet.

I samarbeid med riksrevisjonene i Sverige, Danmark og Finland har Riksrevisjonen også begynt arbeidet med en undersøkelse av nordisk samarbeid om beredskap i elektrisitetsforsyningen. Målet med undersøkelsen er å belyse beredskapssamarbeidet i Norden før og under et eventuelt sammenbrudd i elektrisitetsforsyningen som berører to eller flere nordiske land.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Annelise Høegh

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Jan L. Stub

Ranveig Frøiland

Hans Conrad Hansen

Samferdselsdepartementet

1 Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Samferdselsdepartementet har to programområder:

- Innenlands transport
- Post- og telekommunikasjoner

Samferdselsdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 22,6 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 10,6 mrd. kroner
- nybygg og anlegg 6,8 mrd. kroner
- overføringer til andre 5 mrd. kroner
- utlån/statsgjeld 0,1 mrd. kroner

Inntektene ble samlet budsjettert med 2,2 mrd. kroner.

Samferdselsdepartementet har ansvar for seks underlagte virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Statens vegvesen og Luftfartstilsynet har fått revisjonsbrev med merknader

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i seks heleide aksjeselskaper. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av NSB AS.

1.2 Budsjett – regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget, jf. punkt 4.1.

1.4 Samferdselsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Departementets oppfølging av sentrale selskapers måloppnåelse i forhold til samfunnsplågte oppgaver

I stortingsmeldingene om virksomheten til NSB AS og Posten Norge AS er det en liste over punkter som departementet er opptatt av i sin eierstyring. De samfunnsplågte oppgavene inngår i punktene. For øvrig dreier punktene seg om økonomi og selskapenes interne forhold som organisering og arbeidsmiljø.

Departementet stiller ikke krav til skriftlig rapportering på selskapets måloppnåelse ut over det som er fastsatt gjennom aksjelovens og regnskapslovens bestemmelser, og har ikke etablert målekriterier, rapporteringsrutiner eller evalueringer relatert til måloppnåelse for punktene som er framlagt i stortingsmeldingene.

I 2006 har Posten Norge AS ikke klart å oppfylle konsesjonskravet i siste kvartal. Konsesjonskravet er at 85 prosent av prioritert brevpost skal være framme innen dagen etter innlevering. For siste kvartal 2006 var andelen av prioritert brevpost som ble levert i samsvar med konsesjonen, 74,4 prosent.

For Avinor AS er det vedtektsfestet at selskapets formål blant annet er å legge til rette for effektiv luftfart. Det er ikke stilt krav til løpende skriftlig informasjon knyttet til eieroppfølgingen av flygeledervirksomheten og kapasiteten i sikkerhetskontrollen på Oslo lufthavn, Gardermoen. I fjorårets rapport til Stortinget¹ orienterte Riksrevisjonen om at Avinor ville ha et bemanningsunderskudd når det gjelder flygeledere. Avinor AS sliter fortsatt med forsinkelser på grunn av manglende flygelederkapasitet. I tillegg har det vært gjentatte tilfeller av utilstrekkelig kapasitet i sikkerhetskontrollen ved Oslo lufthavn, Gardermoen. Departementet er holdt løpende orientert om flygelederbemanningen, men departementet har ikke mottatt rapporter om bemanningssituasjonen i sikkerhetskontrollen. Avinor mener at effektiviteten i sikkerhetskontrollen er tilfredsstillende, men selskapet vil først i 2011 ha en tilnærmet dekning av behovet for flygeledere.

1) Dokument nr. 1 (2006–2007).

Samferdselsdepartementet forvalter eierskapet til Avinor AS, Posten Norge AS og NSB AS. Disse selskapene er pålagt viktige oppgaver som har stor betydning for samfunnets funksjon. Både Avinor AS og Posten Norge AS har i 2006 vist sviktende evne til å oppfylle sine samfunnsmessige oppgaver på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen vil følge opp disse forholdene videre.

Departementets organisering av eierstyringen av Baneservice AS

I Dokument nr. 1 (2006–2007) bemerket Riksrevisjonen at det kan være uheldig at forvaltningen av eierskapet til Baneservice AS, som skal drive etter forretningsmessige prinsipper og i konkurranse med andre selskaper, ligger i samme seksjon som forvaltningen av den øvrige sektorpolitikken på området. Riksrevisjonen påpekte at et klart organisatorisk skille mellom statens ulike roller vil bidra til å styrke tilliten til at det ikke foregår uheldig rollesammenblanding. Departementet, på sin side, uttalte at det ikke er problematisk at eierskapet ligger i samme seksjon som forvalter sektorpolitikken. Riksrevisjonen viser til merknaden som gjelder departementets håndtering av ulike roller i forbindelse med eierstyringen i NSB AS, se punkt 3 og 5, og mener at dette er et eksempel på at det kan synes som om departementet i praksis har utfordringer knyttet til å håndtere de ulike rollene. Riksrevisjonen vil følge opp departementets håndtering av eierrollen i forhold til andre roller departementet har.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Statens Vegvesen

Statens vegvesen har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som blant annet er knyttet til følgende:

Avhending av eiendom

Det er avdekket brudd på avhendingsinstruksen ved salg av en eiendom på ca. 18 dekar i forbindelse med utbyggingen av E6 gjennom Melhus kommune. Den opprinnelige planen var å foreta et makeskifte av eiendommen med privat grunneier, men makeskiftet ble ikke gjennomført. Eiendommen ble solgt til samme grunneier uten utlysning og konkurranse for kr 186 000, mens det i en framlagt takst på eiendommen innhentet av en interessent, antas at verdien kan være ca. 10 mill. kroner. Det er også avdekket uklarheter knyttet til

prosjektleders stillingsinstruks og myndighet i forbindelse med salget av eiendommen.

Samferdselsdepartementet anfører at det ikke er åpenbart at avhendingsinstruksen er brutt, men forutsetter likevel at Vegdirektoratet innskjerper at avhendingsinstruksen skal følges. Departementet forutsetter også at stillingsinstruksene er så klart utformet at det ikke kan reises spørsmål om prosjektleders myndighet i framtidige saker.

Anleggsdriften

Revisjonen har avdekket at et flertall av leveransene som ble kontrollert, ikke var fullført innen kontraktens tidsfrister. Det framgikk heller ikke av overtakelsesprotokollene hvem som hadde ansvaret for tidsforlengelsen. Av de kontrollerte leveransene var det bare i ett tilfelle ilagt konvensjonalbot. Videre er det ulik behandling og feilføring av tilbakeholdt sikkerhetsstillelse ved entreprisekontrakter i regionene. Den ulike behandlingen og feilføringen av sikkerhetsstillelsene fører til at forpliktelsene overfor entreprenørene ikke blir korrekt regnskapsført.

Departementet oppgir at det vil innskjerpe at kontrakter med dagmulktbestemmelser skal følges. Videre opplyser departementet at det vil vurdere å sette krav til hvordan entreprisefaktura skal være spesifisert, og i tillegg utarbeide et eget konterings skjema som entreprenørene skal benytte.

Drift og vedlikehold

Revisjonen av kontrakter til drift og vedlikehold av veier (funksjonskontrakter) har avdekket at det er mangler ved entreprenørenes kvalitetsplaner. Det er videre konstatert at det fortsatt ikke foreligger felles trekksystem for arbeid som ikke er utført i henhold til funksjonskontraktene, og at det er mangler ved overtakelsesforretninger ved avslutning av kontraktene. Det er grunn til å anta at staten taper betydelige beløp hvert år på grunn av manglende kontroll og avklaring av om drift og vedlikehold av veier er i samsvar med inngåtte avtaler.

Etterslep på veiene er forskjellen mellom den kvalitetsnormen veiene skal ha, og den kvaliteten som er registrert. Det er registrert at behandlingen er svært forskjellig fra kontrakt til kontrakt og fra region til region.

De samme manglene ble også anmerket til 2004- og 2005-regnskapene.

Samferdselsdepartementet oppgir at Statens vegvesen vil gjennomføre et opplæringsprogram for bedre å ivareta byggherrens rettigheter i forhold til kravet om at entreprenørene skal ha et fungerende kvalitetssystem og kvalitetsplaner. Nye og strengere krav til entreprenørenes kvalitetssystem vil også kunne bidra til forbedringer av tilstanden for veistrekninger med etterslep.

Departementet opplyser at Statens vegvesens praktisering av sanksjonsbestemmelsene vil ta utgangspunkt i de bestemmelsene som ble foreslått av etatens egne medlemmer i utvalget som vurderte trekkssystemet. Entreprenørbransjen var også representert i utvalget. Utgangspunktet var et bonus-/sanksjonssystem. Departementet oppgir at styringssystemet for overtakelsesforretning/sluttnota ved avslutning av funksjonskontrakter finnes og skal brukes.

Anskaffelser

Riksrevisjonens kontroll av anskaffelsene i Statens vegvesen har avdekket vesentlige feil og mangler knyttet til ivaretagelse av konkurranse, likebehandling av anbydere og manglende overholdelse av interne kontrollrutiner. Det er avdekket stort omfang av direkte kjøp, oppsplitting av innkjøp for å unngå bestemmelsene om konkurranse, manglende protokollføring for dokumentasjon av anskaffelser over nasjonal grenseverdi, manglende anvisning av personer med budsjettmyndighet og mangler på henvisninger mellom faktura og avtale i saksarkiv. Flere av forholdene ble også anmerket til regnskapet for 2005.

Samferdselsdepartementet anfører at det har vært registrert få innsendte forenklede protokoller til de ulike anskaffelsesnemndene sett i forhold til hva som faktisk har vært anskaffet, men bruk av protokoller er presisert i forbindelse med ny anskaffelsepolicy i 2007. Videre er det innskjerpert hvilket ansvar den enkelte har i forbindelse med attestasjon og anvisning.

Revisjon av bompengavtaler

Det er gjennomført kontroll av avtaler som Statens vegvesen har inngått med 17 bompengeselskaper. Formålet med undersøkelsen har vært å se hvordan statens interesser blir ivarettet gjennom Statens vegvesens overordnede forvaltning av ordningen og kontroll i forhold til styring av bompengeprojekter i drift.

Det er avdekket at det er betydelige avvik i mange av avtalene i forhold til avtalemalen som Statens vegvesen legger til grunn for bompenge-

prosjektene. Avvikene gjelder økninger eller besparelser i forhold til kostnadsoverslag og i forhold til betingelser for bompengesystemet, ansvar for åpning av veien for trafikk og for innkreving av bompenger, ansvar for ajourhold av avtalegrunnlaget, ansvar for rekvisisjon og betalingsplan og plassering av selskapets midler og avvik på føringer for kontakt mellom selskap og Statens vegvesen. I enkelte avtaler var Statens vegvesens rettigheter redusert.

Det er også stilt spørsmål ved bompengeselskapenes engasjement og bruk av bompenger til paraplyorganisasjonen Norvegfinans. Bompengeselskapene har eierandeler i organisasjonen samtidig som de betaler en årlig kontingent.

Kontroll av utlysninger av driftstjenester i bompengeselskapene i DOFFIN etter 2003, viser at kun en femtedel av selskapene har forsøkt å lyse ut driftstjenestene. Det kan kun dokumenteres at to av bompengeselskapene har lyst ut driften på anbud.

Av de 17 kontrollerte selskapene har åtte bompengeselskaper under 10 prosent administrative kostnader, sju selskaper var i intervallet fra 10–30 prosent og to selskaper har over 30 prosent i administrative kostnader.

Ved kontroll av rekvisisjons- og betalingsplaner for 2005 er innbetalte midler til Statens vegvesen sammenlignet mot utbetalte beløp i regnskapet til et utvalg av bompengeselskapene. I flere av selskapenes regnskaper framgår det verken av regnskapsavlegget eller årsberetningen hvilket beløp selskapet har innbetalt til Statens vegvesen.

En gjennomgang av styresammensetning, daglig ledelse og drift av selskapene i utvalget viste blant annet følgende:

- 58 personer i 16 bompengeselskaper har flere enn ett styre-/lederverv med muligheter til å påvirke beslutningene i selskapene.
- Seks bompengeselskaper har samme daglig leder. Selskapene har også samme driftsselskap hvor vedkommende også er daglig leder. Vedkommende er samtidig styreformann i paraplyorganisasjonen Norvegfinans.
- En person er daglig leder i to bompengeselskaper via sitt driftsselskap som han er daglig leder, styreleder og eier av. Vedkommende har også mottatt konsulenthonorar fra et av selskapene han er daglig leder av. Samme person er også ansatt som generalsekretær i Norvegfinans.

Samferdselsdepartementet opplyser at Vegdirektoratet for tiden arbeider med å revidere standardmalen for bompengeselskapene. Det er blant annet foreslått at bompengeselskapene må godta et sett med vedtekter som Statens vegvesen skal utarbeide. Styresammensetning og utnevnelsen av daglig leder kan da tas inn i avtalen eller vedtektene som saker Vegdirektoratet skal ha medbestemmelsesrett i.

Lønn

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for Statens vegvesen for 2005 knyttet til mangelfull kontroll av grunnlagsdata ved overgang til nytt lønssystem og til manglende dokumentasjon ved utbetaling av overtid og reisetid til avspasering.

Revisjonen av 2006-regnskapet viser at det fortsatt ikke er sporbarhet mellom tidsregistreringssystemet og lønssystemet, og at kvalitetssikring av grunnlagsdata fortsatt ikke er tilfredsstillende gjennomført vedrørende overtid og reisetid til avspasering.

Samferdselsdepartementet opplyser at Vegdirektoratet vil foreta kontroller og revisjoner for å sikre at rutiner og retningslinjer innen lønnsområdet blir fulgt.

Nedbemanning/konsulentbruk

Det er gjennomført revisjon av måloppnåelsen for nedbemanning i forbindelse med omorganiseringen av Statens vegvesen. Ifølge St.prp. nr. 1 (2001–2002) var det estimert en reduksjon fra 5000 årsverk til 4000 årsverk i ny organisasjon. I forbindelse med Nasjonal transportplan 2006–2015 ble forutsetningene som omorganiseringen i 2003 bygget på, endret. Bemanningstallet for 2006 ble endret til 4250. Ved utgangen av 2006 er bemanningen i Statens vegvesen 4580 årsverk. Samtidig viser kostnader til konsulenter i perioden 2003–2006 en økning på ca. 600 mill. kroner eller ca. 70 prosent.

Samferdselsdepartementet opplyser at økningen i bemanningen har sammenheng med Nasjonal transportplan 2006–2015 som har medført et større oppgavevolum for Statens vegvesen sammenlignet med opprinnelige forutsetninger. Dette er også mye av årsaken til økningen i konsulenttjenester, sammen med gjennomføring av nye plannivåer og store interne satsingsområder.

2.2 Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet har fått avsluttende brev med

merknader som blant annet er knyttet til følgende:

Tilsynsavvik

En av Luftfartstilsynets hovedoppgaver er å føre tilsyn med flysikring og luftfartøy. Riksrevisjonen anmerket i 2005 at Luftfartstilsynet hadde en stor økning i forfalte tilsynsavvik innenfor flysikring og luftfartøy som ikke var fulgt opp på en tilfredsstillende måte internt og eksternt i henhold til rutineene. Riksrevisjonen har merket seg at det er iverksatt tiltak og etablert nye rapporteringsrutiner som har ført til en positiv utvikling når det gjelder avslutning av gamle saker med tilsynsavvik. Revisjonen for 2006 viser imidlertid at mange avvik lukkes midlertidig etter tilbakemelding fra tilsynsobjektene, men at det kan ta inntil to år før tilbakemeldingene blir verifisert og avviket endelig lukket.

Departementet opplyser at det er tilfreds med den redegjørelsen det har fått fra Luftfartstilsynet for denne type tilsynsvirksomhet i Norge. Departementet har på denne bakgrunn ingen merknader til Luftfartstilsynets praksis for lukking av avvik.

Gebyrinntekter

Revisjonen for 2006 har avdekket at det ikke er etablert tilfredsstillende interne kontrollrutiner og et rapportsystem som sikrer dokumentasjon, kontrollspor og riktig utfakturering av gebyrinntektene ved tilsyn. Samme forhold ble tatt opp i forbindelse med revisjonen av 2005-regnskapet.

Samferdselsdepartementet mener det er viktig at Luftfartstilsynet internt har lik praksis når det gjelder utfakturering, dokumentasjon og at fakturering skjer umiddelbart etter at tjenesten er levert.

Tilskudd

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved at Luftfartstilsynet har utdelt tilskudd på til sammen 1,5 mill. kroner i 2005 og 2006. Tilskuddene er gitt til forskningsprosjekter, sikkerhetsarbeid, eksterne konferanser og til flyreiser. Luftfartstilsynet har forklart at tilskuddene er ment å være bidrag til aktører som skal fremme flysikkerheten. Det er ikke lagt fram dokumentasjon for hjemmelsgrunnlaget til slik tilskuddsutbetaling.

Samferdselsdepartementet vurderer utbetalingen til å være innenfor Luftfartstilsynets instruks. Departementet vil imidlertid vurdere om det er

behov for å klargjøre hvilke kriterier som gjelder for å gi denne typen støtte.

Virksomhetsplan – intern kontroll

Riksrevisjonen har også registrert at det ikke var foretatt en risiko- og vesentlighetsvurdering med etablering av hensiktsmessige interne kontrollrutiner for driftsåret 2006. I henhold til reglement for økonomistyring i staten § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll.

Det er heller ikke utarbeidet virksomhetsplan for Luftfartstilsynet i 2006. Ifølge reglement for økonomistyring i staten § 9 er blant annet virksomhetene pålagt å planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv for å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte.

Samferdselsdepartementet viser til at det i tildelingsbrevet for 2007 er tatt inn et eget punkt om risiko- og vesentlighetsvurderinger. Når det gjelder virksomhetsplan, vises det til at Luftfartstilsynet for 2007 har lagt opp til en omfattende prosess for planlegging.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Departementets håndtering av ulike roller i forbindelse med eierstyringen i NSB AS

Staten ved Samferdselsdepartementet eier 100 prosent av aksjene i NSB AS. Samferdselsdepartementet har opplyst at i forbindelse med forhandlingsprosessen med NSB AS om kjøp av persontransport med tog, tok departementet kontakt med administrativ ledelse i NSB og gjorde klart at kontakten ble tatt som eier. Departementet ba selskapet om å akseptere en avtale og gjorde oppmerksom på at det, om nødvendig, ville bli innkalt til en ekstraordinær generalforsamling hvor forhandlingene om ny rammeavtale ville bli tatt opp. Departementet opptrådte dermed i rollen som eier samtidig som det utøvet rollen som kjøper. Dette både svekker NSB AS sin mulighet for en reell forhandlingsposisjon og skaper uklarhet med hensyn til ansvarsfordelingen vedrørende selskapets kontraktsinngåelse. Departementet har også opplyst at det har stor oppmerksomhet rettet mot å håndtere sine mange roller i jernbanesektoren på en ryddig måte, og at alle instruksjoner/pålegg til selskapet skal skje ved generalforsamlingsvedtak.

I stortingsmeldinger² om statens eierskap oppstilles det ti prinsipper for godt eierskap. Prinsipp nr. 3 lyder: "Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen." Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i en tidligere lignende sak³ sagt seg enig i Riksrevisjonens prinsipielle synspunkt om at selskapsstyret/statsråden bør foranledige vedtak i generalforsamling der muligheter for uklarhet i ansvarsforholdet kan oppstå.

4 Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering

Riksrevisjonen foretok i 2005 en sammenligning mellom Samferdselsdepartementets mål og prioriteringer i St.prp. nr. 1 (2003–2004) for budsjettåret 2004 og de rapporteringene departementet har avgitt i St.prp. nr. 1 (2005–2006) for 2004 til del II, *Nærmere om de enkelte budsjettforslag*. Kontrollen avdekket at det var ulik struktur under de enkelte programkategoriene, at endringen fra ett år til et annet vanskeliggjør kontrollen, og at måleparameterne var beskrivende og lite målbare. Videre viste kontrollen at det var få styringsparametere i tildelingsbrevene fra departementet til virksomhetene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i Innst. S. nr. 155 (2006–2007) at Riksrevisjonen rapporterer særskilt om departementets arbeid på området.

Tildelingsbrevene til virksomhetene i 2007 har blitt mer detaljerte og inneholder flere målbare styringsparametere, og synes derfor å være i tråd med reglement for økonomistyring i staten § 4 *Grunnleggende styringsprinsipper*.

Når det gjelder St.prp. nr. 1 (2006–2007), har det skjedd en strukturell endring av innholdet i resultatrapporteringen, men siden Samferdselsdepartementet først høsten 2006 ble kjent med merknadene, antar Riksrevisjonen at departementet vil trenge noe mer tid til å gjøre hensiktsmessige endringer.

Saken følges opp.

2) St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap I*. St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*.

3) Innst. S. nr. 104 (1998–99)

4.2 Drift og vedlikehold av Gardermobanen

Kapittel 1350 post 25 *Drift og vedlikehold av Gardermobanen* hadde i 2005 et mindreforbruk på 20,4 mill. kroner. Samferdselsdepartementet oppga at mindreforbruket skyldtes lavere aktivitet enn forutsatt i 2005. Til dekning i år med ekstraordinært vedlikehold er det nå gitt hjemmel for å akkumulere opp årlige differanser mellom utgifter og inntekter, et såkalt ”fiktivt fond” for å unngå for store fluktuasjoner i avgiften for bruk av Gardermobanen. Et eventuelt mindreforbruk vil inngå i dette fondet, jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006), kapittel 1350 post 25.

Saken er avsluttet.

4.3 Statens vegvesen

Regnskapsavleggelse

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for Statens vegvesen for 2005, jf. Dokument nr. 1 (2006–2007). Blant annet var rapporteringen til det sentrale kapital- og bevilgningsregnskapet feil når det gjaldt forskudd og deposita. De samme feilene er også avdekket i 2006-regnskapet.

Statens vegvesen har i møte orientert om at man vil ta spørsmålet om korrekt rapportering til bevilgnings- og kapitalregnskapet opp med Samferdselsdepartementet og Statens senter for økonomistyring.

Saken er avsluttet.

Eiendommer og eiendeler

Riksrevisjon anmerket i 2005 at Statens vegvesen ikke hadde oversikt over sine eiendommer, tomter og eiendeler.

I departementets svar ble det opplyst at det har tatt lang tid å avklare overføringer av eiendommer til Mesta AS, men at prosessen skulle være avklart i 2006. Et eget register over eiendommer skulle derfor være på plass i løpet av første halvår 2007.

Saken følges opp.

Regnskapsføring

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for 2005 knyttet til uavklarte differanser på 11 mill. kroner og at det var opprettet to bankkontoer utenfor konsernkontoordningen til kjøp av elektrisk kraft uten å innhente fullmakt. Disse forholdene er nå rettet opp.

Saken er avsluttet.

4.4 Jernbaneverket

Regnskapet

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for Jernbaneverket for 2005, jf. Dokument nr. 1 (2006–2007). Merknadene omfattet blant annet mangler ved den interne kontrollen, herunder mangelfulle avstemminger, manglende oppfølging av kundefordringer, leverandørgjeld, manglende skriftlige rutiner og fradragsføring av merverdiavgift for utgifter til Jernbaneskolen og Jernbanemuseet og tekniske problemer innen informasjonsteknologi hvor regnskapssystemet Agresso har hatt begrenset tilgjengelighet. Revisjonen av 2006-regnskapet viser en positiv utvikling i den interne kontrollen, avklaringer vedrørende merverdiavgift og en bedret driftsstabilitet i de administrative informasjonssystemene.

Saken er avsluttet.

Kommunikasjon

Riksrevisjonen tok også opp forsinket framdrift av prosjektene Togkommunikasjonssystemet GSM-R og Fjernstyring av Nordlandsbanen. GSM-R er fra 1. januar 2007 midlertidig godkjent som nødkommunikasjonssystem. Når det gjelder Fjernstyring av Nordlandsbanen, er det satt ny dato for gjennomføring av hele prosjektet til 31. desember 2009.

Saken er avsluttet.

4.5 Luftfartstilsynet

Regnskapet

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Luftfartstilsynets regnskap for 2005. Blant annet ble det påpekt at regelverket for offentlige anskaffelser ikke var fulgt. Revisjonen for 2006 viser at de tiltakene virksomheten har iverksatt for å sikre etterlevelse av regelverket, har hatt en positiv effekt på forholdet.

Luftfartstilsynets interne kontroll for 2005 fungerte ikke tilfredsstillende på områdene lønn, reiseregninger og gebyrinntekter. Revisjonen for 2006 viser at iverksatte tiltak har hatt positiv virkning på forholdene vedrørende lønn og reiseregninger.

Saken er avsluttet.

Riksrevisjonen har fortsatt vesentlige merknader til regnskapene for Statens Vegvesen og Luftfartstilsynet, jf. punkt 2.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Statens vegvesen

Riksrevisjonen ser alvorlig på at avhendingsinstruksen ikke er fulgt ved salget av eiendom i Melhus kommune, og at staten derved kan ha blitt påført et betydelig økonomisk tap. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om ikke eiendommen burde vært solgt med utlysning og konkurranse da makeskiftet ikke ble noe av. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at en prosjektleders stillingsinstruks ikke entydig klargjør myndighet og fullmaktsforhold ved salg av eiendommer, og at det på dette grunnlag kan stilles spørsmål ved myndighetsutøvelsen.

Riksrevisjonen konstaterer at det bare unntaksvis benyttes konvensjonalbot når entreprisekontrakter ikke avsluttes innenfor kontraktens frister. Riksrevisjonen finner det uheldig at det ifølge overtakelsesprotokoller gis fristforlengelse for ferdigstilling uten at fristforlengelsen entydig kan knyttes til forhold som staten som byggherre er ansvarlig for.

Riksrevisjonen konstaterer at det er vesentlige feilføringer, og at det er ulik praksis i behandling av tilbakeholdt sikkerhetsstillelse ved entreprisekontrakter i Statens vegvesen.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det bør utarbeides sentrale retningslinjer hvor det framgår hvilke krav som skal stilles til entreprenørenes kvalitetsplan for oppfølging av funksjonskontrakter.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt ikke foreligger noe felles trekksystem for ikke utført arbeid i henhold til funksjonskontrakter, og at arbeidet med et slikt felles trekksystem ikke har blitt gjennomført som forutsatt. Riksrevisjonen ser alvorlig på at arbeidet med innføring av ett felles trekksystem har tatt så lang tid, og at en tidligst får på plass ett trekksystem i siste halvdel av 2007.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er mangler knyttet til sluttrapportering og overtakelsesforretninger ved ferdigstilling av funksjonskontrakter. Riksrevisjonen finner det svært uheldig at til tross for at forholdet er tatt opp ved

revisjonen av regnskapene for 2004 og 2005, er det fortsatt ikke tilfredsstillende dokumentasjon vedrørende avslutning og overtakelse av funksjonskontrakter.

Samtidig konstateres det at det er ulik håndtering og praksis av etterslep i veivedlikeholdet ved inngåelse av nye funksjonskontrakter, noe som kan medvirke til negativ utvikling av veistandarden.

Riksrevisjonen ser det som svært uheldig at det foreligger mangelfull kompetanse om regelverket for offentlig anskaffelser. Det kan konstateres at det fortsatt foretas direkte kjøp i strid med regelverket for offentlig anskaffelser, og viser til at dette også ble påtalt for 2004 og 2005 regnskapene. Det er også bekymringsfullt at personer med budsjett disponeringsmyndighet har mangelfull kjennskap til bestemmelsene om økonomistyring i staten.

Riksrevisjonen finner det uheldig at vedtatt avtalemål ikke er fulgt ved opprettelse av bompenggeavtaler, og stiller spørsmål ved om avvikene kan ha ført til en svekkelse av Statens vegvesens mulighet for kontroll av selskapene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at bompenger brukes til eierandeler og årlig kontingent til en paraplyorganisasjon. Videre registrerer Riksrevisjonen at flere bompengeselskaper har administrasjons- og innkrevingskostnader på 20–30 prosent av inntektene. Riksrevisjonen har merket seg at administrative tjenester i bompengeselskapene ikke har vært konkurranseutsatt. Det kan synes å være en uheldig rolleblanding når det gjelder daglig ledelse og kjøp av tjenester ved flere bompengeselskaper.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Statens vegvesen fortsatt ikke har kvalitetssikret grunnlagsdataene ved overgang til nytt lønssystem som forutsatt våren 2006, og at det fortsatt er mangelfull dokumentasjon for beregning av overtid eller godtgjørelse for mertid for deltidsansatte i 2006.

Riksrevisjonen konstaterer at målsettingen om nedbemanning i Statens vegvesen slik som forutsatt i Nasjonal transportplan 2006–2015, ikke er nådd. Samtidig finner Riksrevisjonen det uheldig at kostnader til konsulent tjenester har økt med over 600 mill. kroner eller vel 70 prosent i perioden 2003–2006.

5.2 Luftfartstilsynet

Riksrevisjonen har merket seg at Luftfartstil-

synet har ryddet opp i systemet for oppfølging av gamle tilsynsavvik innen flysikring og luftfartøy. Riksrevisjonen har merket seg at det kan ta inntil to år før avvik blir kontrollert og lukket.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt ikke er etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer dokumentasjon og kontrollmuligheter ved fakturering av gebyrinntekter.

Riksrevisjonen finner det uheldig at det ikke foreligger retningslinjer for hvilke tilskudd Luftfartstilsynet kan utbetale til organisasjoner innen luftfarten.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at Luftfartstilsynet ikke har utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurderinger og en virksomhetsplan for 2006, slik det er pålegg om i økonomireglementet, og at departementet ikke har anmerket dette i etatsstyringsmøtene.

5.3 Departementets oppfølging av sentrale selskapers måloppnåelse i forhold til samfunnspålagte oppgaver

Departementet har ikke etablert målekriterier, rapporteringsrutiner eller evalueringer relatert til måloppnåelse for sentrale samfunnspålagte oppgaver tillagt NSB AS, Posten Norge AS og Avinor AS, til tross for at disse selskapenes sektorpolitiske rolle er årsaken til at eierskapet forvaltes av Samferdselsdepartementet. Posten Norge AS og Avinor AS har i 2006 ikke klart å oppfylle sine samfunnsmessige oppgaver på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp om målene fastsatt for selskapenes samfunnsmessige oppgaver oppnås.

5.4 Departementets håndtering av ulike roller i forbindelse med eierstyringen i NSB AS

I forbindelse med forhandlingsprosessen med NSB AS om kjøp av persontransport med tog, ba departementet selskapet om å akseptere en avtale og gjorde oppmerksom på at det, om nødvendig, ville bli innkalt til en ekstraordinær generalforsamling hvor forhandlingene ville bli tatt opp. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om eierstyringen i dette tilfellet har vært innenfor prinsippene for god statlig eierstyring, hvorvidt departementet har klart å skille mellom sine ulike roller, og om departementets styring har skapt et klart ansvarsforhold.

5.5 Avsluttende bemerkning

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er etablert en tilfredsstillende styringsdialog mellom departementet og enkelte av de underliggende virksomhetene sett i forhold til de merknadene som er tatt opp. Flere av disse forholdene er anmerket flere år på rad.

6 Samferdselsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2007 svart:

”Samferdselsdepartementet har følgende kommentarer til resultatet av regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen for 2006:

Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader mv.

Samferdselsdepartementet ser alvorlig på at Riksrevisjonen i forbindelse med regnskapet for 2006 tar opp forhold vedrørende Luftfartstilsynets og Statens vegvesens regnskap som ble tatt opp i tidligere års regnskap.

Statens vegvesen

Statens vegvesens oppfølging av de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp, er redegjort for nedenfor. Samferdselsdepartementet vil følge opp Statens vegvesens videre arbeid med disse, jf. brev av 11. mai 2007 hvor det bl.a. går fram at departementet vil be Vegdirektoratet komme med en situasjonsrapport innen 1. november 2007.

I tilknytning til salg av eiendom i Melhus kommune har Vegdirektoratet opplyst at det har innskjerpet overfor regionen at avhendingsinstruksen skal følges og at stillingsinstruksen er så klart utformet at det ikke kan reises spørsmål om prosjektleders myndighet i framtidige saker. Videre vil direktoratet avklare hvordan situasjonen er i etaten under ett. På bakgrunn av dette vil etaten vurdere om tiltak skal iverksettes

Vegdirektoratet har innskjerpet overfor regionene hvordan konvensjonalbot skal behandles, jf. vårt brev av 11. mai 2007. Som nevnt i dette brevet, vil dette også bli tatt inn i ny håndbok 151 ”Styring av utbyggingsprosjekter, drift og vedlikehold” som ventes ferdig høsten 2007.

Etter at Riksrevisjonen tok opp etatens behandling av sikkerhetsstillelse, har Vegdirektoratet på

nytt innskjerpet overfor regionene at det må settes i verk tiltak, slik at sikkerhetsstillelser behandles som forutsatt. Samferdselsdepartementet har merket seg at Vegdirektoratet vil gjennomføre stikkprøvekontroll av et vesentlig antall entreprisfakturaer for å kontrollere at sikkerhetsstillelse blir regnskapsmessig behandlet som forutsatt. Ut fra resultatet av denne kontrollen som ventes å foreligge i løpet av august, vil Vegdirektoratet vurdere hvilke ytterligere tiltak som eventuelt skal iverksettes.

Vegdirektoratet er opptatt av at funksjonskontraktene eventuelt ikke oppfylles med de konsekvensene dette får for trafikantene, og de konsekvenser dette deretter eventuelt kan få for utviklingen i etterslepet. Målsettingen med de tiltakene Statens vegvesen gjennomfører, er å øke kvalitet og forbedre levert produkt innenfor de kostnadsrammene kontraktene fastsetter. Nytt sanksjonssystem/trekkpoengsystem skal gjøre konsekvensene av eventuelle mangler mer forutsigbare. Dette vil være et ekstra virkemiddel som skal skjerpe entreprenørene slik at det blir færre mangler ved kontraktsarbeidene. Når det gjelder planlagte og tidligere beskrevne tiltak, opplyser Statens vegvesen at disse er i rute. Dette gjelder bl.a. oppdaterte rutiner i forbindelse med overtakelsesforretning og etterslep, hvor nye rutiner vil bli implementert høsten 2007.

Samferdselsdepartementet ser alvorlig på at Riksrevisjonen igjen har avdekt vesentlige feil og mangler knyttet til Statens vegvesens overholdelse av regelverket om offentlige anskaffelser. Kommentarene fra Riksrevisjonen i forbindelse med revisjonen av statsregnskapet 2006 og rapporten fra internrevisjonen i Statens vegvesen om anskaffelsesområdet av 7. juni 2007, har ført til at det vil bli lagt fram forslag til forbedringer innen anskaffelsesområdet når det gjelder organiseringen av området, ledelsesfokus/styring og opplæring/kompetanse. På denne bakgrunn vil Statens vegvesen vurdere tiltak for å følge opp Riksrevisjonens merknader og sørge for at regelverket om offentlige anskaffelser blir etterlevd som forutsatt. Vi viser også til at ny anskaffelsespolicy ble implementert våren 2007.

Riksrevisjonen påpeker at det er avvik i mange av bompengesavtalene sammenlignet med avtalemalen som skal legges til grunn for bompengeprojektene. Grunnen til dette er at det er Stortingets behandling av det enkelte prosjekt som er avgjørende for hva som skal tas inn i avtalen.

Standardavtalen er forelagt Stortinget flere ganger, senest som vedlegg til St.prp. nr. 17 (1993–1994). Første gang en standardavtale ble forelagt Stortinget var i forbindelse med St.prp. nr. 1 (1989–1990). Det går fram av proposisjonen at standardavtalen skal "danne grunnlag for avtalene mellom bompengeselskapene og staten".

Standardavtalen har som mål å omfatte de fleste forhold omkring bompengerevningen. Avtalen skal legges til grunn ved inngåelse av alle nye bompengesavtaler, men de forskjellige bompengeprojektene har forskjellige behov ut fra prosjektets egenart. Dette må tilpasses i avtalen med det enkelte selskap. Eksempler på forhold som medfører endringer fra standardavtalen er bl.a. forhåndsinnkreving på ferje, forhånds- og parallellinnkreving og bompengepakker. I tillegg må den enkelte bompengesavtale ta hensyn til de føringer som er gitt i bompengeproposisjonen og Stortingets behandling av denne. Både Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet og ser behov for å revidere standardavtalen for bompengesavtalen, og Vegdirektoratet arbeider nå med en revisjon av denne.

Etter hvert som antall bompengeselskap har økt har Norvegfinans blitt en stor aktør innen bompengesektoren. Vegdirektoratet har stilt spørsmål ved organisasjonens arbeid i enkelte saker og ønsker også en mulighet til å foreta en revisjon av organisasjonen. Bakgrunnen for dette er at organisasjonen er opprettet og drives med bompengemidler. På forespørsel både fra Vegdirektoratet og Regjeringsadvokaten har Norvegfinans nektet innsyn. Vegdirektoratet vurderer av den grunn å nekte bompengeselskapene å benytte bompenger til å betale andeler og medlemsavgift til Norvegfinans.

Bompengeselskapene har ansvaret for administrasjon, drift og vedlikehold av innkrevingssystemet i bompengeperioden. Statens vegvesen har imidlertid, i flere omganger, gitt tilbakemeldinger til selskapene om at de er pliktige til å følge Lov om offentlige anskaffelser. Vegvesenet vil følge dette opp videre og vil også vurdere å kontakte eierne til bompengeselskapene for å sikre at anskaffelsene skjer på en tilfredsstillende måte.

Det at en del bompengeselskaper har driftskostnader på over 20 pst. og enkelte også over 30 pst. skyldes i liten grad at innkrevingen ikke drives på en effektiv måte. Dette er i hovedsak pro-

sjekter som er noe avsidesliggende og har lav trafikk. Kostnaden for innkrevingsutstyret på en tofelts veg er noenlunde lik uavhengig av trafikken, og lav trafikk gir dermed relativt sett høye driftskostnader.

Som en del av Statens vegvesens årlige oppfølging av alle bompengeselskapene skal selskapene fylle ut et eget oppfølgings skjema. På skjemaet skal det gå fram både tidligere, årets og fremtidige overføringer til Statens vegvesen. Som en del av den videre oppfølgingen vil det bli stilt krav til selskapene om at dette også skal tas inn som en del av årsregnskapet.

Det er bompengeselskapenes eiere som velger styre til disse. I dag har Statens vegvesen ikke hjemmel til å endre styresammensetningen i et bompengeselskap. Ansettelse eller innleie av daglig leder i selskapene er styrets ansvar. Ved revisjonen av bompengeavtalen vil Vegdirektoratet vurdere å ta både styresammensetning og daglig ledelse inn som egne punkter.

Riksrevisjonen bemerker at den ser alvorlig på at Statens vegvesen fortsatt ikke har kvalitetssikret grunnlagsdataene ved overgang til nytt lønssystem våren 2006. Vegdirektoratet antar dette gjelder overtid og reisetid til avspasering i forbindelse med overgang til nytt tidsregistreringssystem, MinTid, i mai 2005. Ved revisjonen i 2005 ble det fra Riksrevisjonen påpekt at det kunne være feil i saldoer for overtid og reisetid til avspasering som lå i PR og ble overført til MinTid 1. mai 2005. Vegdirektoratet ba derfor i notat datert 27. november 2006 driftsenhetene redegjøre for hva som er gjort for å kvalitetssikre saldoer i MinTid for overtid og reisetid til avspasering. I følge tilbakemeldingene fra driftsenhetene skal saldoene være kvalitetssikret.

Riksrevisjonen bemerker videre at det fortsatt er mangelfull dokumentasjon for beregning av overtid eller godtgjørelse for mertid for deltidsstilsatte i 2006. Ved revisjon av lønnsområdet for 2006 påpekte Riksrevisjonen at det var avdekket manglende sammenheng mellom utbetalt overtid for personer i deltidsstilling og tid registrert i tidsregistreringssystemet. Det var også avdekket at deltidsstilsatte har fått utbetalt ordinær timelønn i tillegg til at tiden har blitt registrert som opparbeidet fleksitid.

Det var ingen overlappkontroll mellom Skjemasy, som i 2006 var forsystem for utbetaling av mertid og overtid, og tidsregistreringssystemet

MinTid. Vegdirektoratet kan derfor ikke utelukke at deltidsstilsatte har ført mertid i Skjemasy samtidig som de har registrert fleksitid i MinTid. Denne muligheten for dobbeltføring er nå opphørt. Fra 1. april 2007 ble Skjemasy erstattet av MinTid som forsystem for utbetaling av overtid, mertid og reisetid. Siden både mertid og fleksitid nå registreres i MinTid, er det ikke lenger mulig å få utbetalt mertid og samtidig opparbeide fleksitid.

Vi har merket oss at Vegdirektoratet vil gjennomføre revisjoner og kontroller i driftsenhetene for å påse at rutiner på lønnsområdet blir fulgt, og at det ikke lenger er mulig å få utbetalt mertid og samtidig opparbeide fleksitid.

Når det gjelder reise- og konsulentutgifter, viser vi til kommentarene i vårt brev av 11. mai 2007.

Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynets rutiner er slik at det i en del tilfeller kan ta inntil to år før det fysisk kontrolleres at de tiltak som tilsynsobjektet har meldt er gjennomført, faktisk er gjennomført. Årsaken til dette er at Luftfartstilsynet ønsker å tilpasse etterkontrollen med gjennomføringen av ordinære periodiske tilsyn. Hvis det foreligger grunnlag til å tro at rapporterte tiltak faktisk ikke er gjennomført, vil Luftfartstilsynet sørge for en særskilt verifisering. Samferdselsdepartementet mener at denne praksisen er i samsvar med den tilsynsvirksomhet som Luftfartstilsynet er satt til å ivareta.

Dagens system for fakturering av gebyrinntekter bygger på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle over hvor mange timer som skal faktureres i samråd mellom inspektør og leder. Dette ivaretar hensynet til intern kontroll, men gir liten mulighet for ekstern kontroll av om Luftfartstilsynet fakturerer i henhold til gebyrregulativet. I forbindelse med den gjennomgang av gebyrregulativet som nå pågår, vil Luftfartstilsynet revidere de interne utfaktureringsrutinene for å bedre mulighetene for kontroll og synliggjøring av forholdet mellom utfakturering og innkreving av gebyr i henhold til gebyrregulativet.

Samferdselsdepartementet er enig i at Luftfartstilsynets tidligere praksis for tildeling av tilskudd bør endres. Det er i utgangspunktet etaten selv som må vurdere om den har midler til å tildele tilskudd. Dersom tilskudd skal tildeles til organisasjoner innen luftfarten, må dette være ut fra en vurdering av at tilsynet kan ha direkte nytte av

dette. Departementet vil gjøre dette klart for Luftfartstilsynet i styringsdialogen med etaten.

Departementets oppfølging av sentrale selskapers måloppnåelse i forhold til samfunnsplagte oppgaver

Avinor AS, Posten Norge AS og NSB AS har alle samfunnsplagte oppgaver. Riksrevisjonen har tatt opp spørsmålet om målekriterier, rapporteringsrutiner eller evalueringer relatert til måloppnåelse for sentrale samfunnsplagte oppgaver som er tillagt NSB AS og Posten Norge AS på et generelt grunnlag.

Samferdselsdepartementet vil vise til at departementet har igangsatt et prosjekt der formålet er å gjennomgå departementets etatsstyring og eierskapsstyring med sikte på å sikre gode, etterprøvbare prosesser i håndteringen av departementets ulike roller. Prosjektet er bl.a. rettet inn mot å finne forbedringspunkter i forholdet mellom departementet og etatene og selskapene.

Når det gjelder Avinor AS har Riksrevisjonen tatt utgangspunkt i målet om å legge til rette for effektiv luftfart tatt opp to konkrete saker – flygelederbemanningen og bemanningssituasjonen i sikkerhetskontrollen på Oslo lufthavn, Gardermoen. Vi viser i den forbindelse til våre kommentarer i brev av 30. april og har ikke ytterligere merknader.

De samfunnsplagte oppgavene for NSB ivaretas primært gjennom ordningen med kjøp av persontransport med tog. For øvrig viser vi til våre kommentarer i brev av 14. mars og 30. april 2007.

De samfunnsplagte pliktene er for Posten Norge AS nedfelt i postloven, forskrift og konsesjon. Hvordan de samfunnsplagte pliktene blir utført, er først og fremst et regulatorisk spørsmål. I Postens konsesjon er det stilt en rekke krav til de leveringspliktige tjenestene og utførelsen av disse. Det skal rapporteres om oppfyl-ling av konsesjonsvilkårene til Post- og teletilsynet. Når det gjelder f.eks. fremsendingstidene hvor Posten ikke har oppfylt konsesjonskravet er dette tett fulgt opp av Post- og teletilsynet. Departementet har også hatt møte med Postens ledelse for å bli orientert om utviklingen og for å sikre at selskapet gjør det det kan for å få kvaliteten opp på nivået som kreves i konsesjonen. For øvrig viser vi til våre brev av 10. og 25. april 2007 og har ikke ytterligere merknader.

Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Samferdselsdepartementet viser til kommentarene i sine brev av 14. mars og 25. april 2007 og har ikke ytterligere merknader.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to revisjonsbrev med merknader til Statens vegvesen og Luftfartstilsynet. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning i fem heleide aksjeselskaper, men har merknader til departementets håndtering av ulike roller i forbindelse med eierstyringen i NSB AS.

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Mindreforbruk til drift og vedlikehold av Gardermobanen
- Statens vegvesens rapportering til det sentrale kapital- og bevilgningsregnskapet
- Uavklarte differanser i regnskapet til Statens vegvesen på 11 mill. kroner
- Manglende avstemming og intern kontroll i Jernbaneverkets regnskap
- Forsinket framdrift av prosjektene Togkommunikasjonssystemet GSM-R og Fjernstyring av Nordlandsbanen
- Vesentlige merknader til regnskapet til Luftfartstilsynet vedrørende anskaffelser, lønn, reiseregninger og gebyrinntekter

Statens vegvesen

Riksrevisjonen har i regnskapsåret 2006 vesentlige merknader til regnskapet for Statens vegvesen. Flere av de samme forholdene ble også tatt opp i 2004 og 2005. Riksrevisjonen understreker departementets ansvar for at det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll, jf. bestemmelsene om økonomistyring i staten.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at avhendingsinstruksen ikke ble fulgt ved salg av eiendom i Melhus, slik at staten kan ha blitt påført et betydelig økonomisk tap. Riksrevisjonen har merket seg at Vegdirektoratet har innskjerpet overfor regionen at avhendingsinstruksen skal følges, og at Vegdirektoratet vil vurdere tiltak etter å ha avklart hvordan situasjonen i etaten er.

Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at det kun unntaksvis benyttes konvensjonalbot når

entreprisekontrakter ikke avsluttes innen fristen. Videre er det meget uheldig at det ifølge overtakelsesprotokollene gis fristforlengelse på forhold som staten som byggherre ikke er ansvarlig for. Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at det er svært ulik praksis ved behandling av sikkerhetsstillelse ved entreprisene. Riksrevisjonen har merket seg at Vegdirektoratet vil innta i ny håndbok 151 hvordan konvensjonalbot skal behandles. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Vegdirektoratet vil gjennomføre stikkprøvekontroller av entreprisekontrakter for å kontrollere hvordan sikkerhetsstillelse blir behandlet, og deretter vurdere eventuelle nødvendige tiltak.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det heller ikke for 2006 var etablert et felles trekk- eller sanksjonssystem for entreprenørens manglende oppfylging av kontrakter for arbeid til drift og vedlikeholdscontrakter. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke foreligger sentrale retningslinjer for entreprenørens kvalitetsplan for oppfølging av funksjonskontrakter.

Riksrevisjonen ser også alvorlig på at det først høsten 2007 vil bli implementert rutiner for overtakelsesforretning og behandling av etterslep ved funksjonskontrakter.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det også for 2006 er konstatert brudd på regelverket for offentlig anskaffelser. Manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket er anmerket også ved regnskapene for 2004 og 2005.

Riksrevisjonen konstaterer at det er store avvik fra standardavtalen ved inngåelse av avtaler med bompengeselskap som svekker Statens vegvesens kontrollmuligheter av bompengeselskapene. Riksrevisjonen har merket seg at Vegdirektoratet arbeider med en revisjon av avtalen. Riksrevisjonen har registrert at flere bompengeselskaper har innkrevningskostnader på 20-30 prosent. Riksrevisjonen har merket seg at departementet viser til blant annet lav trafikk. Riksrevisjonen er meget kritisk til at bompenger brukes til eierandeler og årlig kontingent i en paraplyorganisasjon som ikke er underlagt kontroll. Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at bompengeselskapene ikke etterlever regelverket for offentlig anskaffelser ved konkurranseutsetting av administrative tjenester. Riksrevisjonen ser meget alvorlig på den rolleblanding i ledelse, drift og styring av bompengeselskapene som revisjonen har avdekket.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det heller ikke for 2006-regnskapene var automatisk avstemming mellom tidsregistreringssystemet og lønssystemet. Dette kan ha ført til feilutbetalinger. Videre kan det knyttes usikkerhet til saldoene for opparbeidet fleksitid, overtid og reisetid til avspasering. Riksrevisjonen registrer at det fra 1. april 2007 er tatt i bruk nytt tidsregistreringssystem som forsystem til lønssystemet, og at dette vil kunne forhindre feilutbetalinger for framtiden.

Riksrevisjonen registrerer at målsettingen om nedbemanning i Statens vegvesen slik som forutsatt i Nasjonal transportplan 2006–2015, ikke er nådd. Samtidig finner Riksrevisjonen det meget uheldig at kostnader til konsulenttenester har økt med 600 mill. kroner eller vel 70 prosent i perioden 2003–2006.

Riksrevisjonen ser positivt på de mange konkrete tiltakene departementet har redegjort for når det gjelder Statens vegvesen, og forutsetter at departementet vil følge opp gjennomføringen og resultatene av disse.

Luftfartstilsynet

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet mener Luftfartstilsynets praksis ved lukking av tilsynsavvik, er i samsvar med den tilsynsvirksomhet Luftfartstilsynet er satt til å ivareta. Riksrevisjonen har merket seg at det kan ta inntil to år fra tilsynsobjekter har meldt om gjennomførte tiltak til Luftfartstilsynet kontrollerer om disse faktisk er utført.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Luftfartstilsynet ikke har etablert tilfredsstillende rutiner for utfakturering av gebyrer etter regning. Det er svakheter ved grunnlagsdokumentasjonen, og det mangler kontrollspor for oppfølging av at samtlige gebyrinntekter blir fakturert. Riksrevisjonen har merket seg at Luftfartstilsynet vil gjennomføre tiltak for å bedre kontrollen.

Riksrevisjonen registrerer at Samferdselsdepartementet er enig i at Luftfartstilsynets praksis for tildeling av tilskudd bør endres og må være rettet mot organisasjoner i luftfarten og å ha nytte for tilsynet.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp det forhold at Luftfartstilsynet ikke har utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurderinger og en virksomhetsplan for 2006, slik de er pålagt å gjøre etter økonomireglementet. Riksrevisjonen har merket

seg at departementet ikke har uttalt seg til bemerkningen.

Departementets håndtering av ulike roller i forbindelse med eierstyringen i NSB AS og oppfølging av sentrale selskapers måloppnåelse i forhold til samfunnspålagte oppgaver

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet i forbindelse med forhandlingsprosessen med NSB AS om kjøp av persontransporttjenester med tog blandet rollene sine som kjøper og eier. Dette kan ha svekket NSB AS sin forhandlingsposisjon, og skapt uklarhet med hensyn til ansvarsfordelingen vedrørende selskapets kontraktsinngåelse.

Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at departementet i 2006 i liten grad fulgte opp om målene som er fastsatt i de respektive stortingsmeldingene om virksomheten til NSB AS,

Posten Norge AS og Avinor AS ble oppnådd. For NSB AS skjer mye av departementets styring gjennom avtale om kjøp av persontransporttjenester. Riksrevisjonen har i oppfølging av Dokument nr. 3:4 (2003–2004), jf. Dokument nr. 3:1 (2007–2008), funnet at avtaleverket for 2007–2010 gir departementet forbedret mulighet for oppfølging av at de fastsatte målene nås. Riksrevisjonen påpeker samtidig at en hensiktsmessig styring gjennom kjøpsavtalen forutsetter at avtalen bygger på reelle forhandlinger.

Riksrevisjonen har også merket seg at departementet har satt i gang et prosjekt der blant annet formålet er å sikre gode, etterprøvbare prosesser i håndteringen av departementets ulike roller og å finne forbedringspunkter i forholdet mellom departementet og selskapene. Riksrevisjonen vil følge opp effekten av departementets tiltak.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo

Annelise Høegh

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Geir-Ketil Hansen

Jan L. Stub

Ranveig Frøiland

Hans Conrad Hansen

Utenriksdepartementet

1 Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Utenriksdepartementet består av to programområder:

- Utenriksforvaltning
- Internasjonal bistand

Departementets budsjett for 2006 var på 21,6 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 2,9 mrd. kroner
- bygg, anlegg 29,2 mill. kroner
- overføringer 18,6 mrd. kroner

Utenriksdepartementets budsjetterte inntekter for 2006 var 49 mill. kroner.

Utenriksdepartementet har ansvar for to virksomheter. Utenriksstasjonene er en integrert del av departementet.

Det er avgitt to avsluttende revisjonsbrev, begge uten merknader. Revisjonen av regnskapet for Utenriksdepartementet viser at det fortsatt er svakheter i departementets forvaltning av tilskudd. Det er også tatt opp forhold knyttet til styring av utenriksstasjoner.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett heleid særlovselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning i dette dokumentet, men viser til Riksrevisjonens gjennomgang av Norfund i Dokument nr. 3:13 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse av Norfunds drift og forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

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

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Besøksrevisjon ved ambassader

Riksrevisjonen har som en del av revisjonen av departementets regnskaper for 2006 gjennomført besøksrevisjon ved åtte utenriksstasjoner.

Samarbeidsavtale mellom Statsbygg og Utenriksdepartementet

Samarbeidet mellom Utenriksdepartementet og Statsbygg når det gjelder utenlandseiendommer, reguleres av en egen rammeavtale¹. Det er ikke foretatt revisjon av avtalen siden inngåelsen i 2000, og den er ikke i samsvar med nåværende praksis/samarbeid. Avtalen synes uklar når det gjelder rutiner og ansvarsforhold i forbindelse med inngåelse av kontrakter, oppfølging, kontroll og utbetalinger som ambassaden skal utføre på vegne av Statsbygg. Dette har blant annet ført til pådratte utgifter utover kjente fullmakter.

Departementet har svart at i samråd med Statsbygg vil det gjennomføres en revisjon av rammeavtalen i løpet av inneværende år. Avtalen vil presisere ansvarsforhold i de tilfeller utenriksstasjonene utfører oppgaver på vegne av Statsbygg.

Samarbeidsavtale mellom Innovasjon Norge og Utenriksdepartementet

I samsvar med Stortingets vedtak ble det 30. januar 2004 inngått en særskilt samarbeidsavtale mellom Innovasjon Norge (IN) og Utenriksdepartementet om integrering av INs utequiparert i utenriksstjenesten.² Integreringsprosessen på det administrative området har tatt mye tid og ressurser, og har ikke ført til effektivisering verken for ambassadene eller IN. Partene er ikke samlokalisert, det er ikke etablert integrerte it-løsninger, og integrerte regnskaps- og økonomifunksjoner er stilt i bero og blir nå videreført etter gammel ordning. Målsettingen om en integrert norsk utenriksstjeneste synes ikke å være oppnådd.

Departementet har opplyst at det var kjent allerede i 2004 ved inngåelsen av samarbeidsavtalen

1) Rammeavtale av 27. januar 2000.

2) St.prp. nr. 51 (2002–2003) Om virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv.

mellom departementet og IN at integreringen ville komme til å ta tid og være krevende. Integreringen er i det store og hele gjennomført, og det praktiske samarbeidet på utenriksstasjonene fungerer godt. Imidlertid lot ikke integreringen seg gjennomføre fullt ut på samtlige utenriksstasjoner slik det var forutsatt. Departementet og IN har i 2007 forhandlet fram en revidert samarbeidsavtale hvor det tas sikte på at partene skal samordne sin virksomhet i utlandet.

Registrering og kontroll av kunstgjenstander ved utenriksstasjonene

Departementets rutiner for kunstnerisk utsmykning ved ambassadene innebærer at all kunst som blir sendt ut, skal registreres, merkes og fotograferes, og at kunsten ved ambassadene skal rapporteres inn ved stasjonssjefsskifte. Revisjonen avdekket svakheter ved ambassadenes kontroll og oppfølging av kunst. Dette var blant annet knyttet til fysiske kontroller og manglende overdragelsesforretninger ved stasjonssjefsskifte.

Departementet har svart at det er startet en gjennomgang der alle utenriksstasjoner skal bekrefte lister over den kunsten som skal befinne seg ved utenriksstasjonene, og at departementet vil innskjerpe rutineene med hensyn til innrapportering ved stasjonssjefsskifter.

Mangelfulle rutiner på inntektsområdet

Wien-konvensjonen regulerer gjensidig fritak for en del skatter og avgifter.³ Ved ambassaden i Moskva, Kiev og ved generalkonsulatene i St. Petersburg og Murmansk var det ikke etablert rutiner for å kreve refusjon av betalt merverdiavgift. Dette skjedde til tross for at det forelå oversikt fra lokale myndigheter over typer varer/tjenester som det kunne kreves refusjon for. Det ble ved flere av stasjonene påpekt manglende rutiner på inntektsområdet. Det ble også registrert manglende kontroll og avstemming av pass- og gebyrinntekter. I tillegg ble det avdekket manglende rutiner for makulering av pass og visum samt utilfredsstillende håndtering av nødpass.

Departementet har svart at det arbeides med å legge om rutiner med hensyn til regnskapsføring, periodisering og avstemming når det gjelder refusjon av merverdiavgift ved utenriksstasjonene. Det er også nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere rutineene for gebyrinntekter.

1.3.2 Departementets tilskuddsforvaltning

Bilateral bistand til Zambia, Malawi og Mosambik

Riksrevisjonen har som en del av den løpende revisjonen av Utenriksdepartementets regnskap for 2006 gjennomført revisjon av bilateral bistand til Zambia, Malawi og Mosambik.

Departementets styringsfunksjon

Rapporteringsrutiner

Ambassadene mottar tildelingsbrev fra departementet hvor det gis generelle og landspesifikke føringer som ambassadene skal forholde seg til. Revisjonen viser at det er noe uklart hvordan og på hvilke føringer i tildelingsbrevet det skal gis tilbakerapportering. En del forhold er omtalt i ambassadenes virksomhetsrapport og resultatrapportering. Det er imidlertid flere føringer i tildelingsbrevet som det ikke synes gitt formell tilbakerapportering på fra ambassadene.

Departementet har svart at det ikke kreves formell tilbakerapportering på tildelingsbrevene. Føringene følges opp i den kontinuerlige dialogen med ambassadene.

Rapportering i St.prp. nr. 1 (2006–2007) – Rapport for 2005

Ambassadene har ansvar for å utarbeide forslag til innspill til rapportering i St.prp. nr. 1. Riksrevisjonen har sammenlignet innspillene fra ambassadene for 2005 med endelig tekst i St.prp. nr. 1 (2006–2007) og sammenholdt dette med egne funn og observasjoner.

Departementets omtale av utdanningsprogrammet og prosjektet Kafue Nasjonalpark i Zambia gir grunn til å stille spørsmål ved om rapporteringen til Stortinget gir et dekkende bilde av resultatet av bistanden. Tilsvarende kan det stilles spørsmål ved om omtalen av helseprogrammet og finansforvaltningsreformen Sistafe i Mosambik gir et riktig bilde av de faktiske forhold. Blant annet synes forsinkelsene i prosjektene og konsekvensene av disse ikke å være reflektert i departementets rapportering.

Departementet har i sitt svar påpekt at ambassadenes resultatrapportering skal brukes både som grunnlag for St.prp. nr. 1, for årsrapport for norsk bilateral bistand og som informasjon til departementet. Det svært høye antall tiltak som støttes årlig, umuliggjør en detaljert redegjørelse for eventuelle problemer i enkeltprogrammer og prosjekter.

3) Wien-konvensjonen om Diplomatiske forbindelser av 1961.

Korrupsjon/misligheter

I Dokument nr. 1 (2006–2007) tok Riksrevisjonen opp Utenriksdepartementets håndtering av korrupsjon. Det ble i den forbindelse blant annet påpekt at det var behov for retningslinjer for behandling av korrupsjonsmistanker. I behandlingen av saken understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen betydningen av at det er gode og sikre rutiner på dette området, og forutsatte at departementet prioriterte arbeidet med prioriteringer og tiltak.⁴ Utenriksdepartementet har i tildelingsbrev til bistandsambassadene for 2006 opplyst at departementet i løpet av 2006 ville utarbeide en oppdatert veiledning på behandling av korrupsjonsmistanker. Etter det Riksrevisjonen kjenner til, er denne ikke utarbeidet.

Revisjonen på ambassadene viste at praksis med hensyn til håndtering og rapportering av misligheter varierer. Det er uklart hvilke tiltak departementet har satt i verk for å gjøre behandlingen av mulig korrupsjon og misligheter mer ensartet og for å sikre mer enhetlig innrapportering.

Departementet har opplyst at det innen rammen av Utenriksdepartementets anti-korrupsjonsprosjekt arbeides med tiltak for å sikre at det ikke skjer korrupsjon knyttet til forvaltning av midler på departementets budsjett. Det utarbeides i den forbindelse nye retningslinjer for utenriktjenestens håndtering av saker hvor det er mistanke om korrupsjon eller andre økonomiske misligheter.

Mål- og resultatoppnåelse

Målsettinger i prosjektene, resultatindikatorer, risikomomenter og resultatrapportering
Riksrevisjonens gjennomgang av prosjekter viste at fastsatte målsettinger til dels var vide og runde og beskrevet med begreper som for eksempel å ”forbedre tilgang”, ”forbedre kvalitet” og ”styrke individers evne til å ta ansvar”.

Revisjonen viste også at avtalte resultatindikatorer i en del tilfeller har en for overordnet form. Dette kan gjøre det vanskelig å foreta de nødvendige vurderinger av måloppnåelse når framdriftsrapporter blir gjennomgått. Enkelte av de avtalte indikatorene bærer også preg av å være forutsetninger som må ligge til grunn for å kunne oppnå målene i prosjektet snarere enn resultatindikatorer. Eksempler på dette er styrking av egne finansielle kontrollsystemer og å styrke administrative prosedyrer. Risikoanalysene

som er foretatt i forbindelse med beslutningen om støtte til undersøkte tiltak, er til dels mangelfulle. Det skilles lite mellom utenforliggende risikofaktorer og risikoer som kan reduseres ved tiltak knyttet direkte til tiltaket. Det er også vanskelig å se sammenhengen mellom beskrevne risikoer og de risikodpendende tiltakene som måtte være iverksatt. Det er observert at en del av risikoene som er omtalt i beslutningsdokumentene, ikke blir fulgt opp videre i prosjektene.

Riksrevisjonen har merket seg at rapporteringen i prosjektene ofte er forsinket. For årsrapportene er det tilfeller hvor rapportene ikke mottas og godkjennes før året etter rapporteringsperiodens slutt. Siden disse rapportene beskriver fullføringsgrad i forhold til resultatindikatorer, kan dette vanskelig fungere som oppfølgingsverktøy for måloppnåelse og framdrift.

Det er også registrert at for flere av de undersøkte prosjektene blir det avgitt omfangsrige, beskrivende og generelle framdriftsrapporter. Det er spørsmål om rapporteringen i slike tilfeller gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere framdrift og hva som faktisk oppnås av resultater utover gjennomførte aktiviteter.

Departementet har svart at det foregår et løpende arbeid i departementet og Norad for å oppnå bedret mål- og resultatstyring. Departementet uttaler videre at utforming av resultatindikatorer og rapportering på resultater er blant de største utfordringene for bistandsforvaltningen. Norad arbeider på oppdrag fra departementet blant annet med flere nye håndbøker/veiledere for å identifisere og rapportere på resultater.

Budsjettstøtte

Budsjettstøtten er ment å være støtte for fattigdomsbekjempelse i de tre mottakerlandene. Kontroll av dokumentasjonen ved ambassadene og samtaler med saksbehandlere viser imidlertid at kontrollen med sluttbruken av midlene er svak, og risikoen for misbruk av midler er høy. Dette skyldes at landene har svake regnskapssystemer, og at kompetansen hos regnskapsmedarbeiderne gjennomgående er lav. I tillegg er det registrert forsinkelser i avleggelse av statsregnskapene og framsendinger av rapporter fra landenes riksrevisjoner til parlamentene i de respektive land. Dette kan gi et dårlig grunnlag for regnskapskontroll. I alle tre landene er det manglende kapasitet både på intern og ekstern revisjon. Landene har videre riksrevisjoner som ennå ikke har den kapasitet som er nødvendig for å

4) Innst. S. nr. 155 (2006–2007) Om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2005.

utføre en god nok kontroll med bruk av midler gitt som budsjettstøtte. For å dempe risikoen blir det gitt bistand til å videreutvikle kontrollinstitusjoner, for eksempel landenes riksrevisjoner, anti-korrupsjonsbyråer og nasjonale enheter som utarbeider statistikker til bruk i makroøkonomiske modeller. Risikofaktorene reiser tvil om det ved utbetaling av budsjettstøtte er etablert tilstrekkelig sikkerhet for at midlene blir brukt etter forutsetningene.

Departementet har svart at forutsetningene som ligger til grunn for norsk budsjettstøtte, er politisk vilje og evne til å gjennomføre landets fattigdoms- eller utviklingsstrategi for å styrke landets egne institusjoner. Som med all type bistand er det en viss fare for at midler som gis som generell budsjettstøtte, brukes til formål som ikke er i samsvar med disse forutsetningene. Erfaring viser imidlertid at budsjettstøtte har positive effekter på kvaliteten på finansforvaltningssystemet.

Landspesifikke forhold – Zambia Regnskaps- og revisjonsrapporter

For prosjektet Kafue Nasjonalpark og Strategic Partnerskap – Kirkens Nødhjelp gir mottatte regnskaps- og revisjonsrapporter ikke tilstrekkelige opplysninger om midlene er brukt etter forutsetningene.

Det synes videre som om det er for lite bevissthet rundt revisjonsrapporter og bruk av disse. I Axel Load Control Programme har revisor konkludert positivt på at midlene er brukt som forutsatt, mens regnskapet viste at forbruket lå langt under avtalt budsjett samtidig som det var vesentlig merforbruk på enkelte budsjettposter. I prosjektet viser revisjonsrapporten også at det er lånt penger fra det norske bidraget til lønninger på grunn av manglende lønnsmidler stilt til rådighet fra myndighetene. Dette er et brudd på avtalen og er ikke fulgt opp av ambassaden.

Departementet har svart at ambassaden har ansatt en lokal Financial Quality Advisor med hovedoppgave å gjennomgå regnskap og revisjonsrapporter og gi råd til saksbehandlerne om godkjenning eller ikke godkjenning av rapportene. I tillegg har ambassaden inngått rammeavtale med et eksternt konsulentfirma som skal bistå med råd til ambassaden.

Departementet påpeker at Kafue-programmet er en integrert del av Zambian Wildlife Authoritys virksomhet, og det er teknisk vanskelig å foreta

en selvstendig prosjektrevisjon og å utarbeide en rapport som bare dekker norske midler. Departementet oppgir at ambassaden mottar rapporter om økonomiske forhold, blant annet vedrørende utbetalinger og disses tilknytning til godkjente budsjetter og arbeidsplaner.

Når det gjelder Axel Load Control-programmet, svarer departementet at omtalte forhold er tatt opp i brev til relevante myndigheter, hvor det påpekes at dette ikke er akseptabelt og ikke må gjentas.

Bærekraft i prosjektene etter avsluttet støtte

I prosjektet Media Trust Fund (MTF) har ambassaden signalisert til mottaker at støtten til prosjektet vil bli faset ut. Det foreligger imidlertid ikke noen dokumenterte vurderinger av hvordan prosjektet skal videreføres, og hvordan bærekraften vurderes. I Kafue nasjonalpark innebærer prosjektet store anskaffelser av både utstyr som kjøretøyer og utbygging av infrastrukturen i parken. Det foreligger ingen planer om hvordan mottaker skal kunne vedlikeholde og opprettholde nivået på disse investeringene uten givermidler. Det kan stilles spørsmål ved om det er lagt stor nok vekt på bærekraft i enkelte av de undersøkte prosjektene.

Departementet har svart at det er gitt støtte til MTF siden 1998, og at utfasingen er begrunnet med at ambassaden må fortsette konsentrasjonen av porteføljen innen blant annet styresett, og har valgt å fokusere på andre programmer. Avslutningen av det norske engasjementet er også sterkt påvirket av en lite tilfredsstillende institusjonell forankring, noe som innebærer fare for manglende bærekraft.

Når det gjelder Kafue-programmet, har departementet opplyst at bakgrunnen for Norges engasjement innen viltsektoren og Kafue-programmet er erfaringer høstet ved et langvarig engasjement og støtte til utvikling og rehabilitering av South Luangwa National Park (SLNP) og verneområdene rundt denne parken. Videre har departementet opplyst at det er vurdert som realistisk at de mest attraktive nasjonalparkene vil ha en innføring som gjør at parkene kan forvaltes ved bruk av egne midler.

Kirkens Nødhjelp (KN) – Strategic Partnership in Education 2006–2007

Avtale om Strategic Partnership in Education 2006–2007 er inngått mellom ambassaden og Kirkens Nødhjelps landkontor i Zambia og inn-

går ikke i den generelle støtten til KN gitt gjennom Norads bevilgning til frivillige organisasjoner. Det har vært problemer på landkontoret med manglende kapasitet, kompetanse og kvalitet på regnskapene. Omtalte forhold kompliserer ambassadens mulighet for oppfølging av prosjektet. Det kan stilles spørsmål ved om rapporteringen i prosjektet har vært hensiktsmessig og tilstrekkelig og videre om oppfølgingen fra ambassadens/departementets side har vært tilfredsstillende.

Departementet har svart at de påpekte forhold medfører riktighet og er et erkjent problem. Ambassaden er i dialog med KN om forholdet.

Avtale med UNDP – Election Trust Fund
Ambassaden har uttrykt overfor UNDP at mottatte framdrifts- og regnskapsrapporter ikke er tilfredsstillende, og har bedt om at rapportene utstedes i det formatet og med det innholdet som avtalen forutsetter. Slik rapportene framstår, kan de ikke benyttes som grunnlag for å vurdere framdriften i prosjektet, om midlene er brukt som forutsatt, eller om fastsatte mål er nådd. Manglende rapportering fra UNDPs side ble også tatt opp med departementet i forbindelse med revisjonen av 2005-regnskapet.

Departementet har svart at flere FN-organisasjoner, deriblant UNICEF, UNFPA og UNDP, er i ferd med å etablere et harmonisert system for resultatbasert styring.

Landspesifikke forhold – Malawi *Cultural Heritage 2*

Det er opplyst fra ambassadens side at på grunn av kapasitetsproblemer er dette prosjektet ikke fulgt opp i særlig grad i 2006. Det er foretatt en utbetaling på 1,1 mill. kroner i august 2006. I forbindelse med utbetalingen er det bekreftet at prosjektet var i henhold til framdriftsplanen, og at alle rapporter var mottatt. Dette er gjort til tross for at avtalt halvårsrapport manglet, og at det ikke hadde vært tatt initiativ til årlig møte. Utbetalingen synes på denne bakgrunn å være i strid med prosjektavtalen. Det er på grunn av manglende oppfølging vanskelig å uttale seg om resultater/måloppnåelse i 2006.

Departementet har svart at observasjonen vedrørende utbetalingen til prosjektet i august 2006 er korrekt. Ved denne utbetalingen ble de etablerte rutineene ikke fulgt i saksforberedelsen, noe som heller ikke ble avdekket da utbetalingen ble anvist.

Utbetaling av budsjettstøtte til Tanzania – Rapport fra revisjonssamarbeidet Harmonization in Overseas Audit Practices (HOAP)

Som en følge av UTSTEIN-samarbeidet begynte riksrevisjonene i de samme landene å drøfte en mulig samordning av revisjonen i de landene hvor det ble tatt sikte på å harmonisere og koordinere utviklingsprogrammene. Dette samarbeidet kalles HOAP (Harmonization in Overseas Audit Practices). En koordinert revisjonsinnsats, ved at noen riksrevisjoner utfører revisjon på vegne av andre riksrevisjoner, gjør revisjonsarbeidet mindre belastende for både givere og mottakere. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i innstillingen til Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2005 at det primært må fokuseres på at bruken av bistandsmidler blir anvendt etter forutsetningene, at avtaler hos mottaker blir fulgt opp, og at et samarbeid med andre lands riksrevisjoner innenfor dette feltet kan være med på å kvalitetssikre resultatene.⁵

I juni 2006 gjennomførte HOAP-gruppen en revisjon av budsjettstøtten til Tanzania for 2004–2005. I revisjonsrapporten ble det blant annet fokusert på offentlige anskaffelser, overvåking av budsjettstøtte, misligheter og korrupsjon, regnskapsføring og revisjon.

Offentlige anskaffelser

Tanzania vedtok i 2004 ny lov om offentlige anskaffelser. I den forbindelse er det opprettet et tilsyn som har som oppgave å føre kontroll med alle offentlige innkjøp. HOAPs undersøkelse viser at disse tilsynene ennå ikke er tilstrekkelig funksjonelle, og at de heller ikke har nødvendig kompetanse. Offentlige anskaffelser utgjør ca. 70 prosent av utgiftene i Tanzanias statsregnskap. Norges avtaler med Tanzania har generelt bestått i at Tanzania selv skal foreta anskaffelser.

Departementet opplyser at i Norads faglige vurdering i forundersøkelsen for generell budsjettstøtte til Tanzania er offentlige innkjøp nevnt som en av de høyeste risikofaktorene. Mangel på personell og kapasitet er de to viktigste faktorene for risikoen. Av tiltak som er satt i verk for å redusere risikoen, opplyser departementet at i tillegg til et nært giversamarbeid er det også samarbeid med organisasjoner innen det sivile samfunn for å overvåke bruken av offentlige midler generelt og offentlige innkjøp spesielt. Videre har reformprogrammet Public Financial Management Reform Programme (PFMRP) bidratt til å heve kvaliteten på offentlige innkjøp.

5) Innst. S. nr. 195 (2005–2006).

Budsjettstøtte (PRSB) overvåking

For å overvåke implementering og gjennomføring av mer enn 70 tiltak, er det etablert ulike ekspert- og arbeidsgrupper der både giverne og mottakerne er representert. HOAP-gruppen har registrert at det ikke er etablert noen gruppe som har særskilt ansvar for å kontrollere og overvåke overføringen av at givermidlene blir mottatt og korrekt bokført i Tanzanias statsregnskap.

Departementet opplyser at overvåking av budsjettstøtte skjer gjennom regelmessige møter i givergruppen og samarbeid med en rekke organisasjoner innen offentlig og sivilt samfunn mv. Finland har tatt initiativ til etableringen av en undergruppe med ansvar for økonomiske analyser. Norge vil støtte etableringen av en slik ordning.

Misligheter og korrupsjon

Myndighetene i Tanzania har iverksatt flere tiltak for å forhindre, avdekke og rettsforfølge misligheter og korrupsjon. Blant annet er det opprettet en anti-corruption commission. De fleste tiltakene er imidlertid nylig opprettet, og det må antas at det vil ta tid før de gir noen effekt.

I departementets vurdering av risikofaktorer knyttet til generell budsjettstøtte til Tanzania, ble risikoen i forbindelse med korrupsjon estimert til middels. Departementet uttaler at korrupsjon fortsatt er et problem i Tanzania, og at inntrykket av styresmaktenes vilje til å bekjempe korrupsjon er noe blandet. En viktig pilar i antikorrupsjonsarbeidet er å bidra med støtte innen offentlig finansforvaltning, hvor det viktigste er støtten til PFMRP. Departementet bidrar gjennom ambassaden også til antikorrupsjonsarbeidet gjennom den årlige PEFAR (Public Expenditure and Financial Accountability Review).

Regnskapsføring

Tanzania skal i nærmeste framtid vurdere å ta i bruk regnskapsprinsippet i statsregnskapet. Selv om det finnes mange fordeler ved et slikt system, med blant annet fullstendig balanse som viser eiendeler og gjeld, er det erfaringer som tilsier at en slik overgang burde vente til nåværende regnskapsføring etter kontantprinsippet fungerer tilfredsstillende.

Departementet deler HOAP-rapportens bekymring over at kapasitetsproblemer kan oppstå dersom regnskapsprinsippet tas i bruk i regnskapsføringen av statsregnskapet i Tanzania. Departementet vil følge opp dette med finansministeriet

gjennom PFMRP og gjennom dialogmuligheten gjennom budsjettstøtten.

Revisjon

PEFARs årlige vurdering av Tanzanias økonomiforvaltning i 2005 inneholdt også en vurdering av Tanzanias riksrevisjon. I vurderingen framgår det at riksrevisjonen ennå ikke har tilstrekkelig kunnskap på nøkkelområder som IT-revisjon og offentlige anskaffelser. I tillegg er det få kvalifiserte medarbeidere. Det er satt i gang et samarbeidsprogram med den svenske riksrevisjonen om teknisk assistanse.

Departementet deler HOAP-rapportens oppfatning om at riksrevisor i Tanzania har begrenset kapasitet, selv om Riksrevisjonen er en av de virksomhetene i Tanzania som har oppnådd størst framgang de siste årene. Departementet vil fortsette å støtte riksrevisoren gjennom PFMRP og vil vurdere om overføringene til programmet skal økes.

Flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i desember 2004

Stortinget bevilget 1,1 mrd. kroner til hjelpearbeidet etter flodbølgekatastrofen rundt Det indiske hav 26. desember 2004.⁶ Midlene er i hovedsak fordelt på kapittel 162 *Overgangsbistand* med ca. 600 mill. kroner og 163 *Nødhjelp* med ca. 500 mill. kroner.

Riksrevisjonen foretok i 2005 en revisjon av departementets forvaltning av støtte gitt til 12 frivillige organisasjoner. Riksrevisjonen påpekte blant annet høy risiko for at tilskuddsmottakerne fikk utbetalt mer penger enn hva kapasitet og behov skulle tilsi. Det var videre svakheter knyttet til departementets dokumentasjonsrutiner. Riksrevisjonen understreket spesielt betydningen av at departementets vurderinger synliggjøres i større grad enn det som var ordinær praksis. Saken ble omtalt i Dokument nr. 1 (2006–2007).

I forbindelse med Riksrevisjonens oppfølging av ovennevnte forhold har departementet svart at rutinene for arkivering av relevant materiale og vurderinger knyttet til enkelttilskudd er innskjerpet. Det er lagt til grunn at beslutningsgrunnlaget kan synliggjøres både gjennom egne notater, humanitære appeller fra FN-systemet mv., påtegninger og e-postkorrespondanse med blant annet ambassader.

6) St.prp. nr. 36 (2004–2005) *Om bistand i forbindelse med flodbølgekatastrofen rundt det indiske hav* – 1 mrd. kroner og St.prp. nr. 1 (2005–2006) 100 mill. kroner.

Riksrevisjonen videreførte undersøkelsen i 2006/2007 hvor det er fokusert på sluttrapportering inkludert avleggelse av regnskap og revisjonsberetninger. 28 enkelttildelinger av tilskudd til 18 frivillige organisasjoner er gjennomgått.

Sluttrapportering

Per april 2007 manglet departementet fortsatt rapport på 10 av 28 tildelinger. Fristen på disse rapportene var i gjennomsnitt overskredet med sju måneder. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om departementets systemer og rutiner for purring på organisasjoner som ikke leverer sluttrapport, er tilfredsstillende. Departementet ble videre bedt om å opplyse hva slags konsekvenser manglende sluttrapportering har fått for de aktuelle organisasjonene.

Departementet har svart at det av kapasitetsmessige grunner og med eksisterende verktøy ikke har kunnet prioritere en månedlig oppfølging/purring av hver enkelt tildeling. Departementet er klar over at nåværende purrerutiner kan medføre at tiltak purres senere enn ønskelig. Departementet arbeider med å styrke den samlede oppfølgingen gjennom å innføre nye verktøyer. Departementet opplyser at manglende rapportering i enkeltstående tilfeller har medført stopp i utbetalinger over en viss periode inntil et bedre kontroll- og rapporteringssystem er etablert.

Regnskap og budsjett

I noen av de gjennomgåtte sluttregnskapene fra enkeltprosjekter oppgis det at det er ubrukte midler i prosjektet, blant annet gjelder dette organisasjonen Caritas. Samtidig som regnskapet viser at det er ubenyttede midler, opplyser organisasjonen at de norske midlene i tiltaket er benyttet fullt ut. Tilfredsstillende dokumentasjon for dette mangler. Det kan stilles spørsmål ved om det er mulig å henføre midler som er overført til et prosjekt, til en enkelt tildeling.

For de 12 tildelingene hvor det er levert sluttrapportering, er det flere organisasjoner som ikke har levert budsjett. For andre prosjekter er det i regnskapsrapporter henvist til budsjettall som ikke samsvarer med innsendt budsjett. Det er forståelig at organisasjonene i forbindelse med katastrofen ikke kunne vurdere behov i detalj på søknadstidspunktet. Det kan imidlertid reises spørsmål om det ikke burde sendes inn budsjett i etterkant når en fikk nærmere kartlagt behovet for midler.

I sluttrapporter fra prosjekter hvor det fortsatt står ubenyttede midler ved prosjektets slutt, og

hvor det i sluttrapporten framgår at departementets midler er forbrukt i sin helhet, svarer departementet at denne forklaringen anses for tilfredsstillende når hele tilskuddet inngår i et samlet, revidert regnskap og går fram av noter til regnskapet. Departementet finner det ikke tilfredsstillende at det ved flere av tildelingene ikke senere forelå reviderte budsjetter.

Revisjonsberetninger

I tildelingsbrev fra departementet er det stilt krav om at sluttrapporteringen også skal inkludere revidert prosjektregnskap. Revisjonen skal være foretatt av uavhengig revisor og være i samsvar med RS 800 "Revisors uttalelser ved revisjonsoppdrag med spesielle formål". Kontrollen viste at mottatte revisjonsberetninger avvek til dels vesentlig fra det avtalte. Etter Riksrevisjonens mening kan det stilles spørsmål ved om sluttrapporteringen er tilfredsstillende så lenge den ikke er avlagt i samsvar med RS 800 og de krav departementet har satt.

Departementet har svart at det i framtiden vil påpeke mangelfull identifisering av regnskapet ved kontroll av revisjonsberetningene.

INTOSAI arbeidsgruppe – Task Force on the Accountability for and audit of Disaster-related Aid

Riksrevisjonen er medlem av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) som er en sammenslutning av riksrevisjoner med i alt 186 medlemmer. På bakgrunn av tsunami-katastrofen etablerte INTOSAI i november 2005 en arbeidsgruppe. Formålet var blant annet å kartlegge flyten av nødhjelpsmidler for å vurdere om det har vært tilfredsstillende revisjon av de ulike delene av bistanden. Riksrevisjonen er et av medlemmene i arbeidsgruppen. Etter INTOSAIs oppfatning vil gruppen kunne gi relevante innspill til hvordan forvaltningen av slike midler kan effektiviseres. Dette kan videre styrke tilliten til humanitær nødhjelp, noe som er relevant for involverte aktører, blant annet offentlige myndigheter, mottakere, multilaterale organisasjoner og riksrevisjoner.

Prosjektsamarbeid med Russland

Riksrevisjonen har som en del av den løpende revisjonen av Utenriksdepartementets regnskap for 2006 gjennomført en revisjon av kapittel 197.70 *Prosjektsamarbeid med Russland*. Revisjonen har omfattet gjennomgåelse av prosjekter, blant annet bevilgede midler til Barentssekretariatet, Miljøverndepartementet og Norsk

forskningsråd / Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (NFR/SIU). Formålet med revisjonen har vært å vurdere departementets oppfølging og kontroll av tilskudd. Det har spesielt vært fokusert på departementets styringsfunksjon, mål- og resultatoppnåelse samt rapportering på hvordan midlene er benyttet.

Tildeling av tilskudd – innhold i tildelingsbrev

I de årlige tildelingsbrevene gir departementet en del generelle vilkår for støtten, blant annet krav til innsyn og krav om innsendelse av framdriftsrapporter, regnskap og revisjon. Målsettingene i St.prp. nr. 1 er imidlertid ikke ytterligere spesifisert i brevet, og det gis heller ingen spesielle krav til hva rapporteringen fra mottaker om bruken av midlene skal inneholde. Dette gjør det vanskelig for mottakerne å rapportere i henhold til fastlagte mål. Det kan på denne bakgrunn reises spørsmål om hvordan departementet sikrer seg at tilskuddsmottaker rapporterer på mål- og resultatoppnåelse.

Departementet har svart at der hvor departementet delegerer forvaltningen av tilskuddet, for eksempel rammetilskuddene til Barentssekretariatet og Miljøverndepartementet, er oppfølgingen lagt opp i forhold til etablerte regler for kontroll med delegert myndighet. Departementet vil søke å utvikle mer detaljerte mål- og resultatindikatorer som kan legges til grunn for mottakers framtidige rapportering om måloppnåelse.

Rapportering fra tilskuddsmottaker – Utenriksdepartementets oppfølging

Den årlige rapporteringen om bruken av midlene fra mottakerne har preg av å være rapportering på aktiviteter. Det er ikke rapportert i henhold til målsettingene for ordningen. For en del av midlene, delegerer departementet den daglige forvaltningen av tilskudd til andre virksomheter. Det gjelder blant annet tilskudd til Barentssekretariatet, NRF/SIU og Miljøverndepartementet. Det foreligger ikke dokumentasjon som viser hvordan departementet har fulgt opp disse tilskuddsforvalterne utover det årlige tildelingsbrevet. Dette inkluderer tilbakemelding på den årlige rapporteringen.

Departementet uttaler at en rapportering på måloppnåelse i praksis vil måtte knyttes til en vurdering av gjennomførte aktiviteter. De overordnede målene er til dels av meget langsiktig karakter. Aktivitetene må derfor vurderes over tid for å få en begrunnet oppfatning om de har bidratt til at de overordnede målene oppnås.

Evalueringer

Det ligger til departementet og tilskuddsforvalter å sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Det er ikke funnet dokumentasjon på at ordningen eller de undersøkte tiltakene er evaluert, med unntak av en evaluering i 2002 på enkelte prosjekter innenfor ”kompetanse og utdanning” finansiert over Barentsprogrammet og evaluering av den forrige rammeavtalen med NFR/SIU i 2001.

Departementet opplyser at årsaken til at det ikke i større grad er blitt utført eksterne evalueringer av prosjektvirksomheten overfor Russland, er at evalueringsenheten i NORAD ikke har hatt mandat og midler til å engasjere seg i evalueringer på 02-området. I 2007 planlegges det gjennomført tre evalueringer på området.

Rapportering i St prp. nr. 1

Riksrevisjonen har sammenlignet mål/satsingsområder i St.prp. nr. 1 (2004–2005) med rapporteringen for 2005 som er gitt i St.prp. nr. 1 (2006–2007). Rapporteringen er aktivitetsorientert, og det er til dels ikke samsvar mellom det som beskrives som satsingsområder i 2005, og det som er rapportert. Riksrevisjonen reiser spørsmål om den rapporteringen departementet har gitt for 2005, er dekkende sett i forhold til hva som ble omtalt under satsingsområder i St.prp. nr. 1 (2004–2005). Det er også vanskelig ut fra den rapporteringen som er foretatt, å se hvilke konkrete resultater som er oppnådd.

Departementet er prinsipielt enig i betydningen av at det er en sammenheng mellom formuleringen av satsingsområder og den senere rapporteringen om oppnådde resultater.

1.4 Utenriksdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Riksrevisjonen har i dette dokument ikke merknader til statsrådets forvaltning.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke merknader til noen av regnskapene.

3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Departementets praktisering av arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtid

I forbindelse med ordinær lønnsrevisjon i Utenriksdepartementet knyttet til regnskapsåret 2005 stilte Riksrevisjonen i brev til departementet spørsmål til departementets praksis ved besettelse av ulike vaktordninger som utføres i tillegg til ordinær arbeidstid, samt ved eventuell dispensasjon til å overstige antall timer, jf. arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtid § 10-6 (§ 49 nr. 1 i tidligere arbeidsmiljølov).

Departementet opplyser at på grunn av omorganiseringen av departementet har departementet ikke hatt kapasitet til å begynne den varslede gjennomgangen av hvordan arbeidstidsbestemmelsene i departementet ble praktisert i 2006, men vil gi dette arbeidet prioritet inneværende år.

Saken vil bli videreført.

Budsjettstøtte og riksrevisjoners kapasitet og kompetanse

I Riksrevisjonens uttalelse i Dokument nr. 1 (2005–2006) ble blant annet betydningen av mottakerlandenes riksrevisjoner når det gjelder god offentlig forvaltning og kontroll med bistandsmidler, understreket. Riksrevisjonen uttalte også at Utenriksdepartementet burde vurdere å bidra til å styrke riksrevisjonene der dette var aktuelt.

Departementet har i sitt svar vist til at det ventes at reviderte retningslinjer for budsjettstøtte vil foreligge høsten 2007. Departementet vil følge opp denne saken på grunnlag av de nye retningslinjene.

Saken er avsluttet.

Nødhjelp gitt i forbindelse med flodbølgekatstrofen i desember 2004

Saken er videreført i 2006. Det vises til omtale under punkt 1.3.

Håndtering av korrupsjon

Saken er videreført i 2006. Det vises til omtale under punkt 1.3.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Besøksrevisjon ved ambassader

Riksrevisjonen har pekt på at departementets styring og kontrollrutiner overfor utenriksstasjonene ikke har fungert tilfredsstillende. Det er blant annet observert svakheter knyttet til inntektsområdet, registrering av kunstverk, samarbeidsavtaler med Statsbygg og integreringen av Innovasjon Norge i utenriksstjenesten.

Riksrevisjonen har spesielt merket seg at den administrative integreringen med Innovasjon Norge ikke har latt seg gjennomføre som forutsatt i samarbeidsavtalen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det i plan- og forberedelsesarbeidet er utført tilstrekkelig utredninger før endringsprosesser er iverksatt.

Bilateral bistand til Zambia, Malawi og Mosambik

Riksrevisjonen konstaterer at det er svakheter knyttet til departementets styring av ambassadene, spesielt rapporteringsrutiner og rutiner for behandling av rapporter og rapportering av mistanke om korrupsjon og misligheter. Det er også svakheter knyttet til mål- og resultatoppnåelse og forvaltningen av budsjettstøtte. Videre er det registrert svakheter i enkelttiltak, spesielt innholdet i regnskaps- og revisjonsrapporter, og reist spørsmål om bærekraft i prosjekter etter avsluttet støtte.

Riksrevisjonen vil spesielt framheve følgende:

Ambassadenes forvaltningsansvar har økt betydelig de senere årene, noe som medfører at det stilles større krav til kvaliteten på ambassadenes rapportering. Riksrevisjonen vil på denne bakgrunn reise spørsmål om rapporteringsrutinene er tilstrekkelig samordnet og hensiktsmessige.

De omtalte programmene i St.prp. nr. 1 i rapporten for 2005 om Zambia og Mosambik er i hovedsak å anse for hovedsatsninger. Riksrevisjonen stiller spørsmål om budsjettproposisjonens rapport for 2005 gir et dekkende bilde av de omtalte programmene i Zambia og Mosambik. Dette gjelder informasjon om problemområder og oppnådde resultater, sett i forhold til de aktuelle sektorene som helhet.

Riksrevisjonen kan ikke se at departementet i svaret har kommentert de konkrete problemstillingene knyttet til målsettinger i prosjektene, resultatindikatorer, risikomomenter og resultatrapportering som ble tatt opp i Riksrevisjonens brev.

I forbindelse med Kafue-programmet vil Riksrevisjonen bemerke at det ikke er ønskelig med rapportering på norske midler isolert sett, men på programmet som helhet, slik det også framgår av avtalen. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet på bakgrunn av mottatt dokumentasjon kan bekrefte om midlene er brukt som forutsatt.

Den langvarige støtten til South Luangwa National Park (SLNP) har vart i mer enn 20 år og ble videreført i 2006. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved realismen i departementets planer om at Kafue nasjonalpark skal kunne drives av egne midler i uoverskuelig framtid, og til hvordan parken skal kunne vedlikeholde nivået på de store investeringer som er gjort.

Utbetaling av budsjettstøtte til Tanzania – rapport fra revisjonssamarbeidet Harmonization in Overseas Audit Practices (HOAP)

Riksrevisjonen vil understreke at korrupsjon fortsatt synes å være et problem i Tanzania, og at styresmaktenes vilje til å bekjempe korrupsjon er noe blandet. Riksrevisjonen konstaterer at departementet mener at kapasitetsbygging for Tanzanias riksrevisjon innenfor budsjettstøtteprogrammet fungerer bra, og at det for tiden ikke er behov for å iverksette ytterligere tiltak.

Flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i desember 2004

Riksrevisjonen har konstatert at det har vært svakheter i departementets oppfølging av tilskudd i forbindelse med flodbølgekatastrofen i desember 2004. Dette er særlig knyttet til oppfølging av rapporter og kvalitet på revisjonsberetninger.

Departementet har av kapasitetsmessige grunner og med eksisterende verktøy ikke kunnet prioritere en månedlig oppfølging/purring på hver enkelt tildeling, noe som har medført at enkelte tiltak er purret senere enn ønskelig. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig prioritert sett i forhold til katastrofens spesielle karakter og bevilgningens størrelse.

Prosjektsamarbeid med Russland

Departementet vil søke å utvikle mer detaljerte mål- og resultatindikatorer som kan legges til grunn for mottakers framtidige rapportering om måloppnåelse til Utenriksdepartementet. Riksrevisjonen vil bemerke at det har vært få evalueringer på dette området. Det kan stilles spørsmål ved om dette har økt usikkerheten som er knyttet til hvorvidt målsettingene for ordningen blir oppnådd.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet er prinsipielt enig i betydningen av at det er en sammenheng mellom formuleringen av satsingsområder og den senere rapporteringen om oppnådde resultater i budsjettproposisjonene. Det kan imidlertid stilles spørsmål om departementet har fulgt opp dette i tilstrekkelig grad.

6 Utenriksdepartementets svar

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2007 svart:

”Departementet merker seg at det ikke er avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet. Videre har Riksrevisjonen kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett hel- eid særlovsselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning i dette dokumentet, men viser til Riksrevisjonens gjennomgang av NORFUND i Dokument nr. 3:13 (2006-2007) Norfunds drift og forvaltning.

Departementet registrerer at Riksrevisjonen har merknader knyttet til deler av departementets forvaltning av tilskudd og forhold knyttet til styring av utenriksstasjoner. Departementet arbeider med å justere sine rutiner på flere av de områdene Riksrevisjonen har tatt opp. Opp- læring, rådgivning og kompetanseutvikling vekt- legges i økende grad. Departementet er opptatt av en god dialog med Riksrevisjonen i sitt arbeid med å bedre forvaltningsrutinene ytterligere, samtidig som særtrekk ved de ulike tilskuddsord- ninger kommuniseres tydeligere.

Utover dette har departementet følgende kom- mentarer:

Besøksrevisjon ved ambassader

Inntektsområdet

Departementet har igangsatt arbeide med å forbedre retningslinjene for avstemming på inntektsområdet. I dette arbeidet samarbeider departementet med stasjoner som har velfungerende rutiner på området. Departementet søker å utnytte eksisterende systemer for inntekter i avstemmingen mot regnskapet. Det er innledet et samarbeid med Utlendingsdirektoratet for å undersøke muligheten for å utvide bruken av NORVIS (visumsaksbehandlersystem) til også å utvikle avstemmingsrapporter som kan benyttes mot regnskapssystemet. Arbeidet planlegges sluttført i løpet av 2007.

Samarbeidsavtale mellom Innovasjon Norge (IN) og Utenriksdepartementet

Riksrevisjonen anfører at integreringsprosessen som følge av samarbeidsavtalen av 2004 mellom Utenriksdepartementet og Innovasjon Norge "ikke har ført til effektivisering verken for ambassadene eller IN". Effektivisering for ambassadene og IN var ikke i seg selv blant avtalens målsettinger, men kan sies å utgjøre en ønsket tilleggseffekt. Partenes felles siktemål med samarbeidsavtalen var å styrke innovasjonen og internasjonaliseringen i norsk næringsliv, internasjonalt teknologisamarbeid, profilering og markedsføring av Norge som reisemål samt å bidra til økte utenlandske investeringer i Norge. Hovedmålet var å styrke næringsgrunnlaget i Norge (2004-avtalens § 2 annet avsnitt). Dette skulle oppnås først og fremst gjennom faglig samordning og et mest mulig "sømløst" tilbud overfor næringslivet som brukere av de tjenester avtalen omhandler (2004-avtalens § 2 tredje avsnitt). Etter departementets syn har samarbeidsavtalen generelt ført til effektivisering både for ambassadene og IN gjennom den løpende samordningen som skjer i de enkelte land i næringslivssaker som følge av avtalen, og gjennom økt fokus på slike saker som følge av avtalen. Lokale forhold kan imidlertid ha betydning for graden av effektivisering.

Riksrevisjonen anfører at partene ikke er samlokalisert. Dette er riktig i noen land, mens partene er samlokalisert i en rekke land. Samarbeidsavtalen av 2004 la føringer på at partene skal fysisk samlokaliseres der dette er mulig, jf. avtalens § 5, første ledd. Der dette ikke kan gjennomføres umiddelbart, skal det gjøres så snart forholdene ligger til rette for det. Ved vurderingen skal det legges vekt på flere forhold, herunder økonomiske (bl.a. konsekvensene av eventuelt å tre ut av inngåtte leie-

kontrakter eller skifte bolig), samt forretningsmessige, herunder om forretningsdistriktene og ambassadestrukturen befinner seg på ulike steder, slik de gjør i enkelte land eller byer. Den reviderte samarbeidsavtalen av 2. mars 2007 viderefører denne ordning.

Riksrevisjonen anfører at det ikke er etablert integrerte it-løsninger. Imidlertid ble det på IKT-siden relativt raskt oppnådd enighet om tekniske integreringsløsninger. Riktignok tok det noe tid å avklare spørsmål knyttet til pris/kostnadsdeling, men utrulling av tekniske løsninger var dels gjennomført, dels igangsatt på flere stasjoner da partene kom til at det var behov for å reforhandle avtalen av hensyn til merverdiavgiftsproblematikken i åtte land i Vest-Europa. Reforhandlingen av avtalen førte til at igangsatte utrullinger av tekniske løsninger, samt avklaring av enkelte utestående administrative spørsmål ble utsatt, i påvente av at de skulle avklares som ledd i forhandlingene. Administrativt måtte det bl.a. finnes løsninger på hvorledes man skulle forholde seg bl.a. til de ulike økonomiske systemer (hhv. privat og offentlig regnskapsregelverk) som lå til grunn i de to virksomheter.

Partene måtte forholde seg til at det underveis i integreringsprosessen viste seg å foreligge formelle og traktatmessige hindre for å gjennomføre integreringen etter Stortingets og samarbeidsavtalens forutsetninger i åtte angitte land. Man var på dette tidspunkt kommet langt i integreringsprosessen i en rekke andre land, og i flere land var integreringen i det store og hele gjennomført. Reforhandlingen i 2007 hadde visse følger for det partsinterne samarbeidet, herunder de administrative, økonomiske og IKT-messige samarbeidsløsningene. De utestående spørsmål på disse felter ble avklart under reforhandlingen av avtalen. At det tok tid å avklare enkelte av disse spørsmål kan ikke sees å ha hatt innvirkning på den generelle måloppnåelsen under partenes samarbeid om næringslivsspørsmål. Partene legger fortsatt vekt på et så tett og nært samarbeid som mulig. Videre legger også den reviderte samarbeidsavtalen fra 2007 opp til at utenriksstasjonene skal representere IN i samtlige land hvor IN ikke selv er representert. Dette gjelder flertallet av utenriksstasjonene. Etter departementets syn har samarbeidsavtalen ført til rasjonalisering og utdyping av samarbeidet mellom de to parter til fordel for brukerne i næringslivsspørsmål. Den nye samarbeidsavtalen viderefører dette.

Bilateral bistand til Zambia, Malawi og Mosambik
Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om rapporteringsrutinene er tilstrekkelig samordnet og hensiktsmessige. Departementet ser behov for å forbedre en del prosesser knyttet til oppfølgingen av utenriksstasjonene, herunder virksomhetsplanlegging og rapportering. Vi har iverksatt et arbeid for blant annet å vurdere om rapporteringsrutinene er tilstrekkelig samordnet og hensiktsmessige.

Riksrevisjonen påpeker at det er svakheter knyttet til mål- og resultatoppnåelse og forvaltningen av budsjettstøtte. For å styrke arbeidet knyttet til ovennevnte våren 2007 ble følgende nye håndbøker/veiledere fullført og tatt i bruk på ambassadene og i departementet/Norad:

- *Working with Sector Programmes, Practical Guide*
- *Assessment of Sustainability Elements/Key Risk Factors, Practical Guide*
- *Norway's Provision of Budget Support to Developing Countries, Guidelines*

Opplæring i bistandsforvaltning og resultatstyring er videre en viktig del av opplæringen for utreisende personell til ambassadene.

Nye retningslinjer for arbeid med budsjettstøtte ble godkjent og tatt i bruk juni 2007. Retningslinjene vil bidra til å ytterligere forbedre rutine rundt vurderinger av om Norge skal gi budsjettstøtte. Det ble i 2006 gjennomført en større internasjonal evaluering av budsjettstøtten til flere land, og denne evalueringen slo fast at det ikke kan dokumenteres at faren for korrupsjon av midler er høyere ved budsjettstøtte enn andre typer bistand. Videre slår evalueringen fast at budsjettstøtten har bidratt til større åpenhet og høyere standarder hva gjelder regnskapsføring og revisjon i mottakerlandene.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om budsjettproposisjonens rapport for 2005 gir et dekkende bilde av de omtalte programmene i Zambia og Mosambik. Det er ikke mulig i budsjettproposisjonen å redegjøre for alle utfordringene knyttet til alle de programmene som Norge støtter. Den ville da bli altfor omfattende. Gitt denne begrensningen, har departementet fokusert på hvilke resultater som er oppnådd ved bruken av midlene.

Departementet har i sitt svar til forhold vedrørende mål i prosjektene, resultatindikatorer, risikomomenter og resultatrapportering lagt vekt på

hvilke tiltak som er i ferd med å bli gjennomført for å forbedre rutinene. Det ville bli for omfattende å gå inn i detaljer vedrørende de enkelte tiltak i budsjettproposisjonens tekst.

Malawi: Cultural Heritage 2

Rutinene for utbetaling og kontroll ved budsjett-disponering ved ambassaden er innskjerpet, den avtalte dokumentasjonen for dette prosjektet er mottatt og årlig møte avholdt.

Zambia: Kafue-programmet og støtten til South Luangwa National Park (SLNP)

Kafue-programmet følges opp av Norge i samarbeid med andre givere som f.eks. Verdensbanken. To ganger i året avholdes møter hvor Zambia og Norge, Verdensbanken og andre partnere diskuterer substansspørsmål i tilknytning til måloppnåelse, arbeidsplaner og budsjetter. To ganger i året foretas også gjennomganger i tråd med Verdensbankens forvaltningspraksis, hvor Norge normalt deltar. Dette, sammen med rapportene, gir grunnlaget for å vurdere om midlene er brukt som forutsatt.

På bakgrunn av generelt økt interesse for turisme i Afrika, Zambias satsing på naturbasert turisme og erfaringer fra nasjonalparken South Luangwa National Park, vurderer departementet det som realistisk at Kafue nasjonalpark i fremtiden vil kunne få en inntjening som gjør at den ikke vil trenge bistandsmidler til den daglige driften av parken. Det vil imidlertid være behov for eksterne midler til større investeringer.

Flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i desember 2004

Riksrevisjonen har konstatert svakheter i departementets oppfølging av tilskudd i forbindelse med flodbølgekatastrofen i desember 2004. Svakheterne er særlig knyttet til oppfølging (purring) av rapporter og kvalitet på revisjonsberetninger. Riksrevisjonen stiller på dette grunnlag spørsmål om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig prioritert sett i forhold til flodbølgekatastrofens spesielle karakter og bevilgningens størrelse. Departementet har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse er avgrenset til oppfølging av den skriftlige rapportering fra tilskuddsmottakerne.

Antall enkelttilskudd over de humanitære bevilgningene er betydelig og departementet skal derfor årlig motta ca 450 beskrivende rapporter, regnskaper og revisjonsberetninger. Rapporteringsfristene fordeler seg jevnt over året. Fler-

tallet av organisasjonene rapporterer innen fastsatte frister. Forsinket rapportering kan ha ulike årsaker, men skyldes ofte forsinkelse i selve prosjektgjennomføringen eller at organisasjonen venter på revisors beretning. Organisasjonene plikter å orientere departementet ved slike forsinkelser. Månedlig oppfølging/purring av hver enkelt tildeling har vært vurdert, men er svært kapasitetskrevende. Ut fra en helhetsvurdering har departementet derfor lagt opp til samlet halvårlig purring av utestående rapportering for tilskuddene som er gitt over de humanitære bevilgninger. Dette har også omfattet de tilskuddene som ble gitt i forbindelse med flodbølgekatastrofen. Departementet arbeider imidlertid med å styrke den samlede oppfølging gjennom innføring av nye IT-verktøy og vil i den forbindelse vurdere purrerutinene på nytt.

Departementet deler Riksrevisjonens vurdering om at kvaliteten på mottatte revisjonsberetninger på visse områder kan forbedres. Dette er et generelt spørsmål, og ikke knyttet til flodbølgekatastrofen spesielt. Departementet vil overfor tilskuddsmottakerne fortsette å påpeke avvik fra de krav departementet har stilt.

Som en følge av det økte volum av enkelttilskudd i forbindelse med flodbølgekatastrofen, og den senere jordskjelvkatastrofen i Pakistan, økte departementet saksbehandlingskapasiteten for behandling av rapporter. Den økte kapasitet ble blant annet benyttet til å knytte seg til flere spesialister på vurdering av regnskaps- og revisjonsrapporter.

Skriftlig rapportering fra mottaker er en viktig, men ikke den eneste oppfølgingsmekanisme for tilskudd over de humanitære bevilgninger. Sentrale deler av oppfølgingen skjer også gjennom løpende kontakt med de frivillige organisasjoner, gjennomføring av utvalgte prosjekt- og feltbesøk og bruk av eksterne evalueringer. Disse oppfølgingsmekanismene har vært brukt aktivt også i oppfølgingen av de tilskudd som ble gitt i forbindelse med flodbølgekatastrofen. Det gjennomføres jevnlig brede organisasjonsgjennomganger av utvalgte frivillige organisasjoner hvor organisasjonenes kapasitet og kompetanse til å forvalte tildelte midler vurderes. Slike gjennomganger er også foretatt av organisasjoner som mottok støtte i forbindelse med flodbølgekatastrofen.

Departementet har notert seg at INTOSAI i etterkant av flodbølgekatastrofen har etablert en arbeidsgruppe og at gruppen etter INTOSAIs

oppfatning, vil kunne gi relevante innspill til hvordan forvaltningen av slike midler kan effektiviseres.

Prosjektsamarbeid med Russland

Riksrevisjonens revisjon av bevilgningen til prosjektsamarbeid med Russland omfattet den delen av bevilgningen som er delegert til andre departementer og eksterne institusjoner.

Vi har merket oss Riksrevisjonens vurderinger og kommentarer på dette området og departementet vil følge opp vurderingene overfor disse instansene – Miljøverndepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barentssekretariatet, Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU) og Norges forskningsråd – slik som det også er omtalt i departementets svarbrev til Riksrevisjonen. I den sammenheng opplyses det at departementet i dialog med de eksterne forvalterne vil vurdere mulig iverksetting av flere eksterne evalueringer samt følge opp de tre eksterne evalueringer som blir gjennomført i 2007: miljøvern, helse og barentsregionale prosjekter.

Departementet skal også i dialog med de eksterne forvalterne gjennomgå oppsettet av årlige/halvårlige rapporter til departementet og utvikle konkrete resultatmål/-indikatorer for inn-satsen under det enkelte satsingsområde (helse, miljøvern mv) i 2008.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i Norfund, men viser til Riksrevisjonens gjennomgang av Norfund i Dokument nr. 3:13 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse av Norfunds drift og forvaltning.

I revisjonsrapporten til statsregnskapet for 2005 tok Riksrevisjonen opp forhold vedrørende budsjettstøtte og riksrevisjoners kapasitet og kompetanse. Riksrevisjonen anser saken som tilfredsstillende fulgt opp og besvart, og saken er avsluttet. Riksrevisjonen har videre merket seg at Utenriksdepartementet i 2006 ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre den varslede gjennomgangen av hvordan arbeidstidsbestemelsene i departementet blir praktisert, men arbeidet vil bli gitt prioritet inneværende år. Riksrevisjonen forutsetter at saken blir prioritert. Riksrevisjonen tok også opp forhold vedrørende

nødhjelp gitt i forbindelse med flodbølgekatastrofen i desember 2004 og departementets håndtering av korrupsjon. Sakene er videreført i 2006 og omtalt i punkt 1.3.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet har videreført arbeidet med å justere rutinene på flere av de områdene Riksrevisjonen har tatt opp, og at opplæring, rådgiving og kompetanseutvikling nå vektlegges i økende grad. Videre er departementet opptatt av en god dialog med Riksrevisjonen i sitt arbeid med å bedre forvaltningsrutinene ytterligere, samtidig som særtrekk ved de ulike tilskuddsordninger kommuniseres tydeligere. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet fortsatt blir gitt prioritet.

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp svakheter knyttet til inntektsområdet ved utenriksstasjonene. Departementet opplyste at det høsten 2006 skulle legge fram en veiledende rutinebeskrivelse for alle stasjoner. Riksrevisjonen registrerer at departementet ikke har fullført dette arbeidet, men fortsatt arbeider med å forbedre avstemmingsrutiner på inntektsområdet. Arbeidet planlegges sluttført i løpet av 2007. Riksrevisjonen finner det uheldig at arbeidet har tatt lang tid, og forutsetter at arbeidet nå blir ferdigstilt.

Riksrevisjonen mener det kan reises spørsmål om Utenriksdepartementets rapporteringsrutiner for utenriksstasjonene har vært tilstrekkelig samordnet og hensiktsmessige, og om rapporteringen har vært tilfredsstillende. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser behov for å forbedre en del prosesser knyttet til oppfølgingen av utenriksstasjonene, herunder virksomhetsplanlegging og rapportering, og at det er iverksatt et nødvendig arbeid for blant annet å vurdere om rapporteringsrutinene er tilstrekkelig samordnet og hensiktsmessige.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål om rapporteringen i budsjettproposisjonen for 2007 gir et dekkende bilde av de omtalte programmene i Zambia og Mozambik. Riksrevisjonen registrerer at departementet uttaler at det har fokusert på

hvilke resultater som er oppnådd ved bruk av midlene. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det i rapporteringen blir gitt en balansert framstilling av tiltakene innen hovedsektorer og hovedprioriteringer.

Riksrevisjonen har i prosjekter i Zambia, Malawi og Mosambik påvist svakheter knyttet til målsettinger, utforming av resultatindikatorer, risikoområder og resultatrapportering. Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil iverksette tiltak for å forbedre rutinene på disse områdene.

Riksrevisjonen mener at det kan reises spørsmål om departementets oppfølging av tilskudd gitt i forbindelse med flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i desember 2004 har vært tilstrekkelig prioritert, sett i forhold til katastrofens spesielle karakter og bevilgningens størrelse. Riksrevisjonen har merket seg at departementet arbeider med å styrke den samlede oppfølgingen gjennom innføring av nye it-verktøy og vil i den forbindelse vurdere purreutinene på nytt. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet deler Riksrevisjonens vurdering om at kvaliteten på mottatte revisjonsberetninger kan forbedres, men er ikke orientert om hvordan dette vil skje.

Riksrevisjonen har påvist at departementets styring, kontroll og oppfølging av tilskuddsmidler til prosjektsamarbeidet med Russland ikke har vært tilfredsstillende. Riksrevisjonen registrerer at departementet vil gjennomgå rapporteringsrutiner og utvikle konkrete resultatmål-/indikatorer for innsatsen under det enkelte satsingsområde i 2008. Videre vil departementet vurdere iverksettelse av flere eksterne evalueringer samt følge opp de tre eksterne evalueringer som blir gjennomført i 2007. Riksrevisjonen forutsetter at de planlagte tiltak vil resultere i forbedringer i departementets styring og oppfølging av tilskuddsordningen.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon av effektiviteten i humanitær bistand.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. oktober 2007

Jørgen Kosmo
Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Jan L. Stub
Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Per Anders Engeseth

V Vedlegg

Vedlegg 1

Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen

Kapittel 1. Riksrevisjonens formål og organisasjon mv.

§ 1. Riksrevisjonens formål

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

§ 2. Riksrevisjonens uavhengighet

Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

§ 3. Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Stortinget fastsetter instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

§ 4. Riksrevisjonens ledelse

Riksrevisjonen ledes av et kollegium av fem riksrevisorer valgt av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 k. Riksrevisorene og personlige varamedlemmer for disse velges av Stortinget for fire år om gangen med virkning fra 1. januar året etter stortingsvalget. Stortinget velger også leder og nestleder i Kollegiet.

Lederen i Kollegiet er Riksrevisjonens daglige leder.

Lederen må ikke uten samtykke fra Stortinget ha eller påta seg stilling eller verv i offentlig eller privat virksomhet, unntatt når det følger av vervet som riksrevisor.

De øvrige medlemmer av Riksrevisorkollegiet må ikke påta seg oppgaver, oppdrag og verv som kan komme i konflikt med rollen som riksrevisor. Kollegiet avgjør om oppgaven, oppdraget eller vervet er av en slik art.

§ 5. Tilsetting av Riksrevisjonens tjenestemenn

Riksrevisjonens kollegium tilsetter ledere i Riksrevisjonen. Riksrevisjonens øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonens tilsettingsråd.

Bestemmelsene i lov 4. mars 1983 nr. 3 om sta-

tens tjenestemenn m.m. §§ 2 til 5 om kunngjøring av stillinger, innstillinger og fast og midlertidig tilsetting av tjenestemenn gjelder så langt de passer.

§ 6. Lønn og pensjon

Riksrevisorenes lønn og pensjon fastsettes av Stortinget.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestevister gjelder for Riksrevisjonen.

§ 7. Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn i Riksrevisjonen. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter første ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.

§ 8. Riksrevisjonens budsjett og regnskap

Riksrevisjonens budsjettforslag fremmes av Kollegiet direkte overfor Stortinget.

Riksrevisjonens regnskap fastsettes av Kollegiet og revideres av revisor oppnevnt av Stortinget. Revidert regnskap og revisjonsberetning sendes Stortinget.

Kapittel 2. Riksrevisjonens oppgaver mv.

§ 9. Riksrevisjonens oppgaver

Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon).

Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll).

Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, mål-oppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Riksrevisjonen skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Riksrevisjonen kan veilede forvaltningen for å forebygge framtidige feil og mangler.

Riksrevisjonen kan påta seg revisjons-, kontroll- eller bistandsoppdrag internasjonalt.

Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser. Stortinget kan ikke instruere Riksrevisjonen om hvordan eller etter hvilke kriterier revisjons- og kontrollarbeidet skal utføres, jf. § 2.

§ 10. Krav til revisjonsutførelsen

Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver. Revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk i Riksrevisjonen krever.

Riksrevisjonen kan bruke ekstern bistand til særlige kontroller eller revisjonsoppgaver.

§ 11. Riksrevisjonens rapportering til Stortinget

Riksrevisjonen skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget.

Før en sak rapporteres til Stortinget skal Riksrevisjonens bemerkninger forelegges ansvarlig statsråd til uttalelse.

Kapittel 3. Riksrevisjonens rett til informasjon mv.

§ 12. Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon og innsyn. Rett til å foreta undersøkelser

Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Riksrevisjonens rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i selskaper mv. som er heleid av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper. Overlater forvaltningen økonomioppgaver til andre utenfor staten, gjelder Riksrevisjonens rett til aktuell informasjon også direkte overfor disse. Riksrevisjonens rett gjelder også overfor personer som har utført oppgaver som nevnt i første og annet punktum.

I saker som gjelder kontroll med om tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene,

gjelder retten til informasjon etter første ledd også overfor tilskuddsmottaker.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan kreve overfor

a) andre som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler, og

b) private som leverer varer eller tjenester til staten.

§ 13. Deltakelse i generalforsamling mv.

Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i generalforsamling, foretaksmøte, møte i bedriftsforsamling, representantskap og organ med tilsvarende funksjon i selskaper som i sin helhet eies av staten og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Riksrevisjonen har talerett i møtene. Den skal sammen med varsling få oversendt alle relevante saksdokumenter. Riksrevisjonen avgjør i hvilken grad den skal få oversendt saksdokumenter til møter i heleide datterselskaper.

Riksrevisjonen har rett til å delta i møter som nevnt i første ledd i deleide selskaper sammen med den som representerer de statlige eierinteressene. Varsling om møte og oversending av relevante saksdokumenter avtales med departementet eller med statlig heleid virksomhet som ivaretar statlige interesser.

§ 14. Tilrettelegging av forholdene for revisjon

Virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens revisjon og kontroll, skal legge forholdene til rette slik Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig for å foreta de revisjons- og kontrolloppgaver som følger av lov og instruks.

Riksrevisjonen kan foreta revisjon og kontroll på det stedet hvor regnskap og nødvendig materiale finnes, og Riksrevisjonen skal ha tilgang til de IT-systemer som virksomhetene benytter.

Informasjon til Riksrevisjonen skal avgis i den form, på det medium og til det tidspunkt Riksrevisjonen bestemmer, og vederlagsfritt tilrettelegges og sendes til Riksrevisjonen.

Kapittel 4. Riksrevisjonens saksbehandling mv. Allmennhetens innsynsrett

§ 15. Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om forhold av personlig karakter eller opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han

eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

Uten hinder av bestemmelsen i første ledd kan Riksrevisjonens tjenestemenn, etter beslutning av Riksrevisjonens leder, avgi forklaring og legge fram dokumentasjon vedrørende revisjonsoppdrag til politiet når det er åpnet etterforskning i straffesak. Riksrevisjonen kan videre underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonen kommer fram forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Riksrevisjonen kan også samarbeide med andre offentlige kontrollmyndigheter dersom det er aktuelt. Underretning kan gis selv om revisjonen ikke er avsluttet og uten at forholdet er meddelt revidert virksomhet eller overordnet departement.

Ved anvendelse av bestemmelsene i tvistemålsloven § 204 nr. 2 og straffeprosessloven § 118 gis samtykke av Riksrevisjonens leder.

§ 16. Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Bestemmelsene i sikkerhetsloven gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra sikkerhetslovens anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 17. Riksrevisjonens behandling av personopplysninger

Riksrevisjonen kan innhente og behandle alle typer personopplysninger. Opplysningene skal slettes så snart de ikke lenger har kontrollmessig interesse.

Riksrevisjonens behandling av personopplysninger i revisjons- og kontrollarbeidet er unntatt fra §§ 18, 27, 31 og 33 i personopplysningsloven.

§ 18. Allmennhetens krav på innsyn i Riksrevisjonens dokumenter

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i offentlighetsloven gjelder tilsvarende, så langt de passer.

For saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som den vurderer å

legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontroll, skal offentlighet først inntre når saken er mottatt i Stortinget. Riksrevisjonen varsler vedkommende forvaltningsorgan om at saken er av en slik art. Er en slik sak ferdigbehandlet uten at den vil bli oversendt Stortinget, inntre offentlighet når Riksrevisjonen har varslet vedkommende forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra offentlighetslovens anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av offentlighetsloven skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 19. Habilitet

Ingen som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen kan utføre revisjons- eller kontrolloppdrag dersom vedkommende eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dets ansatte eller tillitsvalgte, eller det for øvrig foreligger slike særegne forhold at dette kan svekke tilliten til vedkommendes uavhengighet eller objektivitet.

Som nærstående regnes:

- a) ektefelle og person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapslignende forhold, og
- c) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 til 9 første ledd gjelder for enhver som behandler administrative saker for Riksrevisjonen.

Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Fastsatt av Stortinget 11. mars 2004 med hjemmel i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 3.

Kapittel 1. Ledelse og organisering av arbeidet i Riksrevisjonen

§ 1. Riksrevisorkollegiet (Kollegiet)

Kollegiet er Riksrevisjonens øverste organ og skal behandle saker av viktighet og prinsipiell betydning.

Alle saker som Riksrevisjonen sender til Stortinget, skal være behandlet av Kollegiet. Den enkelte riksrevisor har rett til å la egne bemerk-

ninger følge de saker som rapporteres til Stortinget.

Kollegiet eller den det bemyndiger fastsetter nødvendige bestemmelser for Riksrevisjonens tjenestemenn og arbeidsordningen i virksomheten.

Beslutninger fattet av Kollegiet krever at minst tre riksrevisorer er enige.

Kollegiets leder skal innkalle de øvrige riksrevisorene til møter så ofte dette finnes nødvendig, eller dersom en riksrevisor ber om det. Kollegiets leder, eller nestleder ved dennes fravær, leder møtet.

Arbeidsdelingen mellom Kollegiet og daglig leder kan suppleres med interne retningslinjer fastsatt av Kollegiet.

Revisjonsråden er fast sekretær for Kollegiet.

§ 2. Ledelsen av Riksrevisjonen

Lederen i Kollegiet har det daglige administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for Riksrevisjonen.

Revisjonsråden er etatens øverste tjenestemann. Revisjonsråden ivaretar de oppgaver i den daglige ledelse som følger av stillingsinstruks fastsatt av Kollegiet, og er fast stedfortreder for lederen ved behandling av og avgjørelser i faglige og administrative spørsmål som ellers behandles eller avgjøres av lederen.

Revisjonsråden leder Riksrevisjonen i daglig leders fravær. Nestleder i Kollegiet trer inn som daglig leder inntil ny leder eventuelt er valgt dersom lederen ikke lenger kan ivareta den daglige ledelse på grunn av langvarig sykdom eller død i valgperioden.

Kapittel 2. Regnskapsrevisjon

§ 3. Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal ved revisjon av regnskapsene kontrollere om regnskapet gir et riktig bilde av den økonomiske virksomhet, herunder:

- a) bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler, og
- b) kontrollere om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

§ 4. Innsending av regnskap, nødvendig materiale m.m. til Riksrevisjonen

Departementene og de statlige virksomhetene som Riksrevisjonen har revisjonsansvar for, skal sende Riksrevisjonen det materiale som antas å

være nødvendig for Riksrevisjonens revisjon og kontroll.

Følgende materiale skal sendes til Riksrevisjonen så snart som mulig og senest innen de frister som er fastsatt av Finansdepartementet:

- a) statsregnskapet og øvrige regnskaper avlagt av virksomhetene,
- b) andre oppgaver som skal avgis i samsvar med bevilgningsreglementet § 13,
- c) forklaringer knyttet til bevilgnings- og kapitalregnskapet, og
- d) gjenpart av alle tildelingsbrev og årsrapporter.

Riksrevisjonen kan selv bestemme hvilket annet materiale som skal sendes Riksrevisjonen og fastsette frister for dette.

Kapittel 3. Selskapskontroll

§ 5. Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen skal gjennom sin kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. vurdere om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

I kontrollen inngår de undersøkelser m.m. som anses nødvendige for at Riksrevisjonen skal kunne gi en kvalifisert vurdering av den enkelte statsråds forvaltning av statens interesser. I hel- og heleide selskaper mv. og heleide datterselskaper til disse kan kontrollen også omfatte systematiske undersøkelser av selskapets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Kontrollen etter første ledd omfatter selskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene, eller hvor staten på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser mv. har dominerende innflytelse. Riksrevisjonen avgjør i det enkelte tilfellet om staten anses å ha en dominerende innflytelse.

Bestemmelsene i denne instruksjonen gjelder også for kontroll med statlig eierskap i selskaper i utlandet så langt dette ikke strider mot landets lov.

§ 6. Informasjon fra hel- og deleide statlige selskaper

I selskaper som i sin helhet eies av staten skal det, med unntak av faktiske opplysninger knyttet til regnskapet, ordinært avtales med daglig leder eller tilsatt som utpekes av denne hvordan Riksrevisjonen kan innhente informasjon, doku-

menter o.a. fra øvrige tilsatte. Når Riksrevisjonen finner det påkrevd, kan den likevel kreve opplysninger og oversendelse av dokumenter direkte av enhver tilsatt.

Når Riksrevisjonen finner det nødvendig for sin kontroll, kan den gjennom departementet eller gjennom statlig heleid virksomhet kreve at den som representerer statlige interesser i generalforsamling i deleid selskap, skal framsette krav om at generalforsamlingen pålegger valgt revisor å gi opplysninger innen rammen av dens oppgaver.

For selskaper i utlandet med statlig eierskap vil, om ikke annet er avtalt, kommunikasjon skje gjennom vedkommende departement eller statlig heleid norsk virksomhet som forvalter statens interesser.

§ 7. Statsrådets rapportering til Riksrevisjonen

Vedkommende statsråd skal senest en måned etter at generalforsamling, foretaksmøte eller lignende er avholdt oversende til Riksrevisjonen:

- a) virksomhetens årsregnskap og eventuelle konsernregnskap med revisors beretning,
- b) styrets årsberetning,
- c) protokoller/referater fra møter i virksomhetens styrende og kontrollerende organer vedrørende behandlingen og fastsettelsen av virksomhetens årsoppgjør, og
- d) statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser i den enkelte virksomhet eller det enkelte konsern. Det gis særskilt beretning for hver virksomhet eller hvert konsern.

Riksrevisjonen kan gi nærmere retningslinjer for hvilke forhold m.m. beretningen fra statsråden skal omhandle.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første ledd bokstav a til c innhentes for datterselskaper og datterselskapers interesser i andre selskaper når statens interesser i morselskapet forvaltes av vedkommende departement.

I virksomheter som ikke har organer som generalforsamling, foretaksmøte eller lignende, skal vedkommende statsråd sende Riksrevisjonen dokumenter og beretning som nevnt i første ledd senest en måned etter at regnskapet for vedkommende virksomhet er godkjent.

§ 8. Innsending av møteprotokoller m.m.

Riksrevisjonen kan kreve å få tilsendt gjenpart av møteprotokoller og korrespondanse, herunder rapporter, notater o.a., mellom selskapene og vedkommende departement.

De selskaper som er heleide av staten, skal rutinemessig sende Riksrevisjonen fullstendige utskrifter av møteprotokoller fra møter i samtlige styrende og kontrollerende organer i virksomheten.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første og annet ledd skal innhentes vedrørende enkelte datterselskaper og selskaper disse eier når morselskapets interesser forvaltes av departementet.

Statsråden skal rutinemessig sende Riksrevisjonen den informasjon vedkommende mottar eller innhenter som gjelder deleide selskaper statsråden forvalter statlige interesser i eller hvor statsråden forvalter statlige interesser i morselskapet. Det kan avtales med statsråden om denne informasjonen skal sendes til Riksrevisjonen fra statsråden eller direkte fra virksomhetene.

Når den finner det nødvendig for sin kontroll, kan Riksrevisjonen kreve at statsråden innhenter enhver informasjon statsråden eller en statlig virksomhet som eier kan kreve tilgang til. Riksrevisjonen kan innhente fra departementet korrespondanse og annet mellom departementet og selskapet som staten har eierandeler i.

Kapittel 4. Forvaltningsrevisjon

§ 9. Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l., herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de målene som Stortinget har satt på området,
- c) regelverk fastsatt av Stortinget etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger
- e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig, og
- f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressursene etterleves.

Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning.

§ 10. Innsending av nødvendig materiale til Riksrevisjonen

Ved Riksrevisjonens utførelse av forvaltningsrevisjon gjelder § 4 første og tredje ledd tilsvarende.

Kapittel 5. Riksrevisjonens kontroll med Norges Bank

§ 11. Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank, jf. sentralbankloven § 2 fjerde ledd. Riksrevisjonen fører ikke kontroll med om banken har utøvd sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, jf. sentralbankloven § 2 første ledd.

§ 12. Innsending av materiale og innsynsrett

Statsråden skal snarest mulig etter at Norges Banks årsregnskap og årsberetning er mottatt i departementet oversende til Riksrevisjonen:

- a) bankens årsregnskap, fastsatt av representantskapet, med revisjonens beretning,
- b) hovedstyrets årsberetning,
- c) representantskapets uttalelse om hovedstyrets protokoller og eventuelt om andre forhold vedrørende banken, og
- d) statsrådets beretning vedrørende departementets og regjeringens myndighetsutøvelse i saker som gjelder Norges Bank.

Riksrevisjonen skal fortløpende sendes kopier av hovedstyrets og representantskapets møteprotokoller.

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den finner nødvendig for sin kontroll fra vedkommende departement, banken og dens revisjon.

Kapittel 6. Riksrevisjonens forhold til offentlighetsloven og sikkerhetsloven

§ 13. Allmennhetens innsynsrett - offentlighetslovens anvendelse på Riksrevisjonen

Med dokumenter i en bestemt sak som nevnt i lov om Riksrevisjonen § 18, menes korrespondanse til og fra Riksrevisjonen om samme saksforhold. Dokumenter som foreligger hos kontrollert virksomhet og som følger som vedlegg i en sak, eller som innhentes som ledd i Riksrevisjonens kontroll, er ikke offentlige hos Riksrevisjonen. Det samme gjelder dokumenter som rutinemessig sendes i kopi til Riksrevisjonen.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Riksrevisjonen og som gjelder Riksrevisjo-

nens budsjett og interne administrasjon, kan unntas fra offentlighet.

Dokumenter som utveksles mellom Riksrevisjonens ledelse, administrasjon og tilsatte, kan unntas fra offentlighet.

Den som nektes innsyn i en sak i Riksrevisjonen, kan påklage vedtaket til Riksrevisjonens kollegium. Riksrevisjonens kollegium avgjør med endelig virkning om det skal gis innsyn.

Forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven § 11 gjelder tilsvarende for Riksrevisjonen så langt de passer. Riksrevisjonen kan gi bestemmelser tilsvarende forskrifter som Kongen kan gi etter offentlighetsloven § 8.

§ 14. Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Sikkerhetsloven § 9 første ledd bokstav c og § 10 gjelder ikke for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen er klareringsmyndighet for personell i Riksrevisjonen og for personell ansatt hos eller engasjert av leverandør i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser foretatt av Riksrevisjonen.

Ved utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste kan Riksrevisjonen søke bistand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Kapittel 7. Rapportering til Stortinget og forvaltningen

§ 15. Rapportering om Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll

Riksrevisjonen skal årlig oversende til Stortinget en rapport som skal inneholde:

- a) resultatet av revisjonen av foregående års statsregnskap, underliggende virksomheters regnskaper og regnskap for administrasjonen av Svalbard,
- b) resultatet av kontrollen med forvaltningen foregående år av statens interesser i selskaper m.m. Riksrevisjonen skal også rapportere til Stortinget mulige bemerkninger til statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank,
- c) departementenes oppfølging av tidligere saker som ikke er løst på en tilfredsstillende måte, og
- d) andre forhold av betydning for en vurdering av departementets totale forvaltning.

Riksrevisjonen skal meddele resultatet fra regnskapsrevisjonen til revidert virksomhet. Det tas i det enkelte tilfellet stilling til om resultatet også skal meddeles overordnet departement. Ved avslutningen av årets revisjon skal Riksrevisjonen sende revidert virksomhet et avsluttende

revisjonsbrev som oppsummerer revisjonen for det aktuelle regnskapsåret.

§ 16. Rapportering om gjennomførte forvaltningsrevisjoner

Riksrevisjonen skal rapportere fortløpende til Stortinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

§ 17. Rapport om Riksrevisjonens virksomhet

Riksrevisjonen skal hvert år sende en melding til Stortinget om Riksrevisjonens virksomhet. Meldingen skal inneholde en generell oversikt over foregående års aktiviteter og regnskap.

Vedlegg 2

Departementenes virksomheter og selskaper

Oversikten viser virksomheter mv. som Riksrevisjonen reviderer, og selskaper hvor Riksrevisjonen utøver kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Virksomheter mv.

Arbeids- og velferdsetaten
Arbeidsretten
Arbeidstilsynet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Internasjonalt fag- og formidlingscenter for reindrift
Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene
Meklingsinstitusjonen
Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne
Pensjonstrygden for sjømenn
Petroleumstilsynet
Ressurssenter for natur- og reindriftssenter
Sametinget
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Trygderetten
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Selskaper mv.

AS Rehabil

Barne- og likestillingsdepartementet

Virksomheter mv.

Barne-, ungdoms- og familieetaten
Barneombudet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Likestillings- og diskrimineringsnemnda
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Statens institutt for forbruksforskning

Finansdepartementet

Virksomheter mv.

Finansmarkedsfondet
Folketrygdfondet
Kredittilsynet
Senter for statlig økonomistyring

Skatteetaten
Statens innkrevingsentral
Statens pensjonsfond – utland
Statistisk sentralbyrå
Toll- og avgiftsdirektoratet

Selskaper mv.

Norges Bank

Fiskeri- og kystdepartementet

Virksomheter mv.

Fiskeridirektoratet
Kystverket
Havforskningsinstituttet
Nasjonalt inst. for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)

Selskaper mv.

Eksportutvalget for fisk AS
NOFIMA AS
Protevs AS
Secora AS

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Virksomheter mv.

Datatilsynet
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo/Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Vest-Agder
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Konkurransetilsynet
Norge.no
Departementenes servicesenter (DSS)
Statens Pensjonskasse
Statsbygg

Selskaper mv.
Statskonsult AS

Forsvarsdepartementet

Virksomheter mv.
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Forsvarets militære organisasjon (FMO)
Forsvarsbygg (FB)
Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)

Helse- og omsorgsdepartementet

Virksomheter mv.
Bioteknologinemnda
Disposisjons- og klagenemnda for behandling i utlandet
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Norsk pasientskadeerstatning
Pasientskadenemnda
Sosial- og helsedirektoratet
Statens helsepersonellnemnd
Statens helsetilsyn
Statens institutt for rusmiddelforskning
Statens legemiddelverk
Statens strålevern

Selskaper mv.
A/S Vinmonopolet
Helse Midt-Norge RHF
Helse Nord RHF
Helse Sør RHF
Helse Vest RHF
Helse Øst RHF
KITH AS

Justis- og politidepartementet

Virksomheter mv.
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Generaladvokaten
Hovedredningssentralen i Nord-Norge
Hovedredningssentralen i Sør-Norge
Justissekretariatene
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Riksadvokaten
Sekretariatet for konfliktrådene
Siviltjenesten
Spesialenheten for politisaker
Sysselmannen på Svalbard

Selskaper mv.
Industritjeneste AS
Norsk Eiendomsinformasjon AS

Kommunal- og regionaldepartementet

Virksomheter mv.
Statens bygningstekniske etat
Husbanken

Selskaper mv.
Kommunalbanken AS

Kultur- og kirkedepartementet

Virksomheter mv.
ABM-utvikling (Statens senter for arkiv, bibliotek og museum)
Agder og Telemark bispedømme
Arkeologisk museum i Stavanger
Arkivverket
Bjørgvin bispedømme
Borg bispedømme
Bunad- og folkedraktrådet
Den norske kirkes landsfond
Det praktisk-teologiske seminar
Fond for lyd og bilde
Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond
Hamar bispedømme
Kirkerådet
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Medietilsynet
Møre bispedømme
Nasjonalbiblioteket
Nidaros bispedømme
Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
Nord-Hålogaland bispedømme
Norsk filmfond
Norsk filminstitutt
Norsk filmutvikling
Norsk kulturråd
Norsk lokalhistorisk institutt
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek
Norsk Tipping AS (særlovsselskap)
Norsk-Finsk kulturfond
Opplysningsvesenets fond (særlovsselskap)
Oslo bispedømme
Rikskonsertene
Riksteatret
Språkrådet
Stavanger bispedømme
Sør-Hålogaland bispedømme
Tunsberg bispedømme
Kunst i offentlige rom (tidligere)
Utsmykkingsfondet for offentlige bygg

Selskaper mv.
Carte Blanche AS
Den Nationale Scene AS
Den Norske Opera AS
Filmparken AS

Hundreårsmarkeringen-Norge 2005 AS
Nationaltheatret AS
Norsk rikskringkasting AS
Rogaland Teater AS
Trøndelag Teater AS

Kunnskapsdepartementet

Virksomheter mv.

Arkitektur- og designhøgskolen (AHO)
Foreldreutvalget for grunnskolen
Høgskolen i Agder
Høgskolen i Akershus
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Buskerud
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Gjøvik
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Hedmark
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Narvik
Høgskolen i Nesna
Høgskolen i Nord-Trøndelag
Høgskolen i Oslo
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Tromsø
Høgskolen i Vestfold
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Ålesund
Høgskolen Stord-Haugesund
Kunsthøgskolen i Bergen
Kunsthøgskolen i Oslo
Longyearbyen skole
Meteorologisk institutt
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
(NOKUT)
Norges Forskningsråd
Norges handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet
(NTNU)
Norges veterinærhøgskole
Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring
Norsk utenrikspolitisk institutt
Samisk høgskole
Samisk videregående skole og reindriftsskole,
Kautokeino
Samisk videregående skole, Karasjok
Senter for internasjonalisering av høgre
utdanning

Statens gartner- og blomsterdekoratørskole
Statens lånekasse for utdanning
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Utdanningsdirektoratet
Voksenopplæringsinstituttet (VOX)

Selskaper mv.

Agderforskning AS
Akvaforsk AS
Arbeidsforskningsinstituttet AS
Birkeland innovasjon AS
Christian Michelsen Research AS
FiloNova AS
Havbruksstasjonen i Tromsø AS
HIST kompetanse AS
International Research Institute of Stavanger AS
Vangslund AS
Multimedia Ressurs AS
NCE Subsea Drift AS
Norkveite AS
Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste AS
Norut-gruppen AS
NTNU Samfunnsforskning AS
NTNU Technology Transfer AS
Rya Gods og Skoger AS
Sem Gjestegård AS
Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi AS
Senter for økonomisk forskning AS
Simula Research Laboratory AS
Studentsamskipnadene
TTO Nord AS
Unifob AS
UNINETT AS
Unirand AS
Universitetet i Bergen Eiendom AS
UNIS – Universitetssenteret på Svalbard AS

Landbruks- og matdepartementet

Virksomheter mv.

Bioforsk
Mattilsynet
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
Norsk institutt for skog og landskap
Reindrifftsforvaltningen
Statens Landbruksforvaltning
Veterinærinstituttet

Selskaper mv.

Instrumenttjenesten AS
Kimen Såvarelaboratoriet AS
Statskog SF

Staur gård AS
VESO AS

Miljøverndepartementet

Virksomheter mv.

Direktoratet for naturforvaltning
Norsk kulturminnefond
Norsk Polarinstitutt
Produktregisteret
Riksantikvaren
Statens fiskefond
Statens forurensingstilsyn
Statens kartverk
Viltfondet

Selskaper mv.

Polarmiljøsesteret AS

Nærings- og handelsdepartementet

Virksomheter mv.

Bergvesenet
Brønnøysundregistrene
Garantiinstituttet for eksportkreditt
Justervesenet
Norges geologiske undersøkelse
Norsk Akkreditering
Norsk Romsenter
Sjøfartsdirektoratet
Skipsregistrene
Styret for det industrielle rettsvern

Selskaper mv.

Andøya Rakettskytefelt AS
Argentum Fondsinvesteringer AS
BaneTele AS
Bjørnøen AS
Cermaq ASA
Electronic Chart Center AS
Entra Eiendom AS
Flytoget AS
GIEK Kreditforsikring AS
Innovasjon Norge
Kings Bay AS
Kongsberg Gruppen ASA
Mesta AS
Nammo AS
Norsk Hydro ASA
Norsk Romsenter Eiendom AS
Raufoss ASA
SIVA SF
Statkraft SF
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS
Telenor ASA
Venturefondet AS

Olje- og energidepartementet

Virksomheter mv.

Energifondet
Gassnova
Konsesjonsavgiftsfondet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet
Statens direkte økonomiske engasjement
(SDØE)
Statens petroleumforsikringsfond

Selskaper mv.

Enova SF
Gassco AS
Petro AS
Statnett SF
Statoil ASA

Samferdselsdepartementet

Virksomheter mv.

Jernbaneverket
Luftfartstilsynet
Post- og teletilsynet
Statens havarikommisjon for transport
Statens jernbanetilsyn
Statens vegvesen

Selskaper mv.

Avinor AS
BaneService AS
Baneservice Prosjekt AS
Norges Statsbaner AS
Posten Norge AS
Svinesundsforbindelsen AS

Utenriksdepartementet

Virksomheter mv.

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Fredskorpset

Selskaper mv.

Norfund

Statsministerens kontor

Virksomheter mv.

Regjeringsadvokaten

Stortinget

Forsvarets ombudsmannsnemnd
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-
overvåkings- og sikkerhetstjeneste
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Nordisk virksomheter

NordForsk
Nordisk Energiforskning

Nordisk film- og TV-fond (NFTF)
Nordisk Innovations Center
Nordisk Institutt for Kvinne- og kjønnsforskning
(NIKK)
Nordisk Institutt for Odontologisk
Materialprøving (NIOM)
Nordisk Metodikkomité for Næringsmidler

Annet

Likviditetsfondet i pensjonstrygden for fiskere
Garantikassen for fiskere
FN-sambandet




30 647 215 420 -71 254 5 884 713 726 336



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2007



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

118 192

-1 057

54 384

183 301

26 120 372

-330 692

42 197

5 107 0

