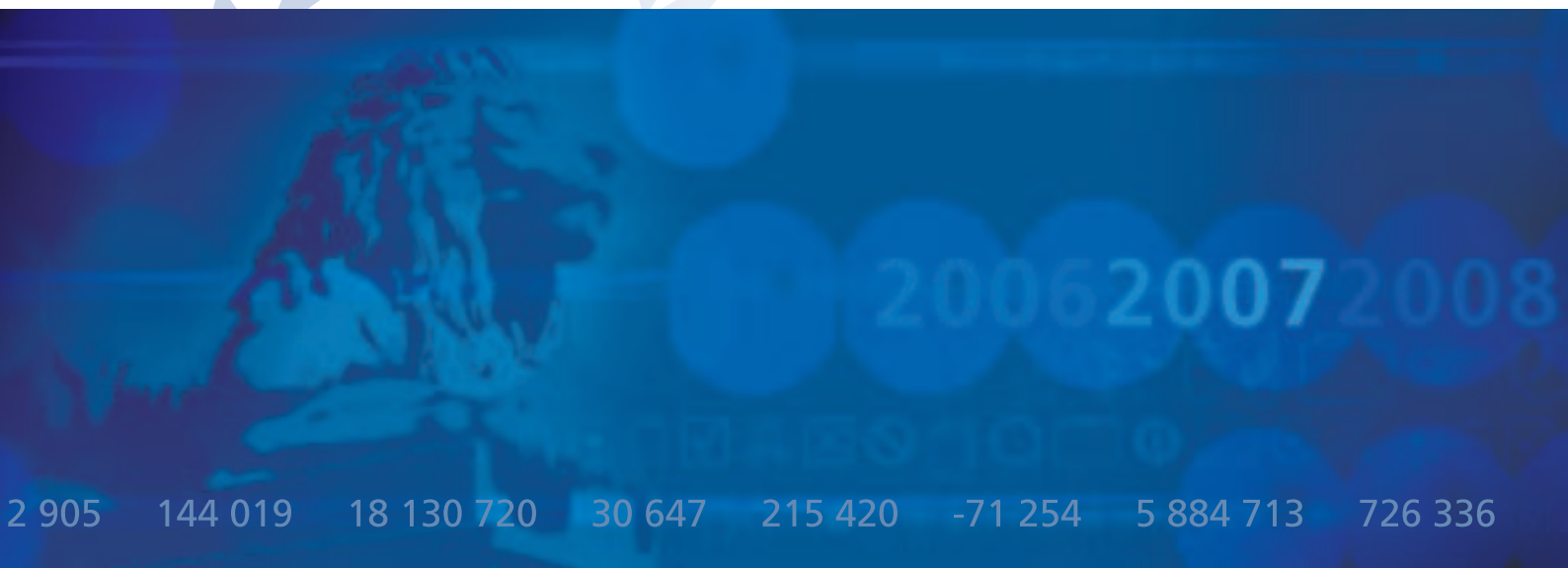




Riksrevisjonen

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007

Dokument nr. 1 (2008–2009)



2 905 144 019 18 130 720 30 647 215 420 -71 254 5 884 713 726 336

118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 652 10 000

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
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 978-82-90811-013-5

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007

Dokument nr. 1 (2008–2009)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget:

- ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2007
- resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2007
- resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter for 2007
- resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. for 2007

Riksrevisjonen, 14. oktober 2008

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 2007

Del I inneholder bevilgninger og regnskapstall for statens samlede utgifter og inntekter, samt statens balanse per 31. desember 2007 og spesifisering av endringer i balansen 2007. Videre er bevilgninger og regnskapstall for administrasjonen av Svalbard for 2007 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 2007.

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 2007

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 påfølgende 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 2007	13
II	Resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard	19
III	Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper for 2007	23
IV	Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter og kontrollen av departementenes forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	27

Statsministerens kontor

1	Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	28
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	28
1.2	Budsjett – regnskap	28
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	28
1.4	Statsministerens kontors forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	28
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	28
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	28
4	Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold	28
5	Riksrevisjonens bemerkninger	28
6	Svar fra Statsministerens kontor	28
7	Riksrevisjonen uttaler	28

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

1	Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	30
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	30
1.2	Budsjett – regnskap	30
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	30
1.4	Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	34

2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	34
2.1	Arbeids- og velferdsetaten	34
2.2	Utlendingsdirektoratet	37
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	37
4	Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	37
4.1	Svakheter i høreapparatformidlingen	37
4.2	Informasjonssikkerhet i trygdeetatens stormaskinmiljø	38
4.3	Sametingets tilskuddsforvaltning	38
4.4	Forskutterte dagpenger ved konkurs	38
4.5	Hjelpemiddelforvaltningen	39
4.6	Bidragsreskontro	39
4.7	Samefolkets fond	39
4.8	Arbeidsmarkedstiltak	39
5	Riksrevisjonens bemerkninger	39
5.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget	39
5.2	Arbeids- og velferdsetaten	41
5.3	Utlendingsdirektoratet	41
5.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	41
6	Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar	41
7	Riksrevisjonen uttaler	47
7.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget	47
7.2	Arbeids- og velferdsetaten	49
7.3	Utlendingsdirektoratet	50
7.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	50

Barne- og likestillingsdepartementet

1	Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	51
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	51
1.2	Budsjett – regnskap	51
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	51
1.4	Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	52

2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	52	3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	70
2.1	Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	52	4	Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	70
2.2	Forbrukerombudet	55	4.1	Statistisk sentralbyrå	70
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	55	4.2	Disponering av statsregnskapets overskudd	70
4	Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	55	4.3	Oversikter i statsregnskapet i henhold til bevilgningsreglementet	70
4.1	Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	55	4.4	Risikostyring og intern kontroll	70
4.2	Styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter)	57	4.5	Risikostyring i Toll- og avgiftsetaten spesielt	71
4.3	Styring av Fordelingsutvalget, Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet samt Fylkesnemndene for sosiale saker	57	4.6	Oppbevaring av dokumentasjon av betalingstransaksjoner	71
5	Riksrevisjonens bemerkninger	57	4.7	Fastsettelse av motorvognavgift – Autosys/Au2sys	71
5.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget	57	4.8	Anmeldelser fra Skatteetaten i Oslo	72
5.2	Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	58	4.9	Skatteetaten	72
5.3	Forbrukerombudet	59	4.10	Senter for statlig økonomistyring	72
5.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	59	5	Riksrevisjonens bemerkninger	73
6	Barne- og likestillingsdepartementets svar	59	5.1	Statens pensjonsfond – Utland	73
7	Riksrevisjonen uttaler	61	5.2	Senter for statlig økonomistyrings modell for tjenesteleveranse til små virksomheter	73
7.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget	61	5.3	Brukertilganger til nettverk og enkelte applikasjoner med tilhørende database	73
7.2	Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	62	5.4	Anskaffelser	73
7.3	Forbrukerombudet	63	5.5	Toll- og avgiftsetaten	74
7.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	63	5.6	Statens innkrevingssentral	75
Finansdepartementet			5.7	Skatteetaten	75
1	Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	64	5.8	Departementets oppfølging av tidligere forhold ved Statistisk sentralbyrå	75
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	64	6	Finansdepartementets svar	76
1.2	Budsjett – regnskap	64	7	Riksrevisjonen uttaler	82
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	64	Fiskeri- og kystdepartementet		
1.4	Finansdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	67	1	Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	86
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	67	1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	86
2.1	Skatteetaten	67	1.2	Budsjett – regnskap	86
2.2	Toll- og avgiftsetaten	68	1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	86
2.3	Statens innkrevingssentral	69	1.4	Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	86
			2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	86
			3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	86

4	Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	87
4.1	Rapportering og styring av underliggende virksomheter	87
4.2	Kystverket	87
5	Riksrevisjonens bemerkninger	87
6	Fiskeri- og kystdepartementets svar	87
7	Riksrevisjonen uttaler	88

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

1	Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	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	Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	93
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	93
2.1	Statens Pensjonskasse	93
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	94
4	Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	94
4.1	Etterlevelse av anskaffelsesregelverket	94
4.2	Interimskonti ved fylkesmannsembetene	94
4.3	Styring av fylkesmannsembetene	94
4.4	Dokumentasjon av risiko og vesentlighet	94
4.5	Svakheter ved den interne kontrollen i Departementenes servicesenter	94
4.6	Manglende avstemming mellom fagsystem og regnskapssystem i Statens Pensjonskasse	94
4.7	Katastrofe- og beredskapsplaner	94
4.8	Sporbarhet vedrørende Statsbyggs regnskap	95
4.9	Anskaffelser i utlandet	95
5	Riksrevisjonens bemerkninger	95
5.1	Anskaffelser	95
5.2	Fylkesmannsembetene	95
5.3	Statens Pensjonskasse	95
6	Fornyings- og administrasjonsdepartementets svar	96
7	Riksrevisjonen uttaler	101

Forsvarsdepartementet

1	Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	104
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	104
1.2	Budsjett – regnskap	104
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	104
1.4	Forsvarsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	104
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	105
2.1	Forsvarsdepartementet	105
2.2	Forsvaret	105
2.3	Forsvarsbygg	107
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	107
4	Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	107
4.1	Vesentlige mer-/mindreutgifter og mer-/mindreinntekter	107
4.2	Forsvaret	108
5	Riksrevisjonens bemerkninger	108
5.1	Nye fregatter – drifts- og testfase fram mot garantiutløpsdato	108
5.2	Forsvarsdepartementet	108
5.3	Forsvaret	108
5.4	Forsvarsbygg	109
6	Forsvarsdepartementets svar	109
7	Riksrevisjonen uttaler	113
7.1	Nye fregatter – drifts- og testfase fram mot garantiutløpsdato	114
7.2	Forsvarsdepartementet	114
7.3	Forsvaret	114
7.4	Forsvarsbygg	115

Helse- og omsorgsdepartementet

1	Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	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	116
1.4	Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	118
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	123
2.1	Helsedirektoratet	123
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	125

3.1	Utvikling i ventetid og praktisering av prioriteringsforskriften	125
3.2	Ambulansetjenesten	126
3.3	Rutiner for betaling av obduksjonslaboranter i Helse Sør-Øst	127
3.4	Korridorpasienter i Helse Vest	127
4	Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	128
4.1	Statsregnskapet og departementets forklaringer	128
4.2	Helsedirektoratet	128
4.3	Nasjonalt folkehelseinstitutt	128
5	Riksrevisjonens bemerkninger	129
5.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering	129
5.2	Helsedirektoratet	129
5.3	Forvaltningen av de regionale helseforetakene	130
6	Helse- og omsorgsdepartementets svar	131
7	Riksrevisjonen uttaler	136
7.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering	136
7.2	Helsedirektoratet	137
7.3	Forvaltningen av de regionale helseforetakene	137
7.4	Tidligere rapporterte forhold	138
Justis- og politidepartementet		
1	Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	140
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	140
1.2	Budsjett – regnskap	140
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	140
1.4	Justisdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	141
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	142
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	142
4	Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	142
4.1	Ikt-forvaltningen i Politidirektoratet	142
4.2	Styring av anskaffelser i justissektoren	142
4.3	Resultatrapportering og måloppnåelse	143
4.4	Risikovurdering	144
5	Riksrevisjonens bemerkninger	144
5.1	Politidirektoratet – Politiets data- og materieltjeneste	144

5.2	Politidirektoratet – kontroll av vaktelskaper	145
6	Justis- og politidepartementets svar	145
7	Riksrevisjonen uttaler	145

Kommunal- og regionaldepartementet

1	Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	148
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	148
1.2	Budsjett – regnskap	148
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	148
1.4	Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	149
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	149
2.1	Den norske stats husbank	149
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	151
4	Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	151
5	Riksrevisjonens bemerkninger	151
5.1	KOSTRA	151
5.2	Husbanken	151
6	Kommunal- og regionaldepartementets svar	152
7	Riksrevisjonen uttaler	155

Kultur- og kirke departementet

1	Kultur- og kirke departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	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	Kultur- og kirke departementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	159
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	159
2.1	Riksteatret	159
2.2	Arkivverket	159
2.3	Bunad- og folkedraktrådet	159
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	160
4	Kultur- og kirke departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	160

4.1	Opplysningsvesenets fond	160
4.2	Risikostyring som verktøy i mål- og resultatstyringen	160
4.3	Riksteatret	161
4.4	Anskaffelser	161
4.5	Planer for underliggende virksomheter	161
4.6	Tilskudd	162
4.7	Brudd på bevilgningsreglementet	162
4.8	Regnskaps- og årsavslutning i henhold til økonomiregelverket	162
4.9	Arkeologisk museum i Stavanger / Stiftelsen Ullandhauggarden	162
5	Riksrevisjonens bemerkninger	163
5.1	Opplysningsvesenets fond	163
5.2	Risikostyring	163
5.3	Evaluering av tilskudd	163
5.4	Mål- og resultatstyring	163
5.5	Anskaffelser	163
5.6	Regnskaper med merknader	163
6	Kultur- og kirkedepartementets svar	164
7	Riksrevisjonen uttaler	167

Kunnskapsdepartementet

1	Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	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	Kunnskapsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	174
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	175
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	175
4	Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	176
4.1	Statens lånekasse for utdanning	176
4.2	Avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet	176
4.3	Ledelseskommentarer	176
4.4	Anskaffelser	177
4.5	Tilsyn etter barnehageloven	177
4.6	Randsonevirksomheten	177
4.7	Høyere utdanningsinstitusjoners resultatrapportering	177
4.8	Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknader i 2006	178
5	Riksrevisjonens bemerkninger	179
5.1	Mål- og resultatstyring	179

5.2	Forskningsfinansieringen ved Norges forskningsråd	179
5.3	Gaveforsterkningsordningen	179
5.4	Presentasjon av regnskapene på universitets- og høyskolesektoren	179
5.5	Eksternt finansiert virksomhet	179
5.6	Studentsamskipnadens boligmasse	179
6	Kunnskapsdepartementets svar	180
7	Riksrevisjonen uttaler	184

Landbruks- og matdepartementet

1	Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	187
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	187
1.2	Budsjett – regnskap	187
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	187
1.4	Landbruks- og matdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	188
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	188
2.1	Bioforsk	188
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	189
4	Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	189
4.1	Risiko- og vesentlighetsvurderinger	189
4.2	Mattilsynet	189
4.3	Veterinærinstituttet	189
5	Riksrevisjonens bemerkninger	189
5.1	Styring og måloppnåelse	189
5.2	Bioforsk – anskaffelser m.m.	189
6	Landbruks- og matdepartementets svar	190
7	Riksrevisjonen uttaler	193
7.1	Styring og måloppnåelse	193
7.2	Bioforsk – anskaffelser m.m.	193

Miljøverndepartementet

1	Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	195
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	195
1.2	Budsjett – regnskap	195
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	195
1.4	Miljøverndepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	196

2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	196
2.1	Statens kartverk	196
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	196
4	Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	196
4.1	Norsk Polarinstitutt	196
4.2	Statens kartverk	196
5	Riksrevisjonens bemerkninger	197
6	Miljøverndepartementets svar	197
7	Riksrevisjonen uttaler	198
7.1	Manglende rapportering mot resultatmål	198
7.2	Statens kartverk	198

Nærings- og handelsdepartementet

1	Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	199
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	199
1.2	Budsjett – regnskap	199
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	199
1.4	Nærings- og handelsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	201
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	202
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	203
4	Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	204
4.1	Anskaffelser i underliggende virksomheter – departementets styring	204
4.2	Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret)	205
5	Riksrevisjonens bemerkninger	205
5.1	Sjøfartsdirektoratet	205
5.2	Patentstyret	205
5.3	Brønnøysundregistrene	205
5.4	Norges geologiske undersøkelse	206
5.5	Norsk Romsenter	206
5.6	Sikkerheten i Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS' (SNSK) gruvedrift i Svea Nord	206
5.7	Ivaretagelse av formålet med statens eierskap i SIVA SF	206
5.8	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	206

6	Nærings- og handelsdepartementets svar	207
7	Riksrevisjonen uttaler	210

Olje- og energidepartementet

1	Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	213
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	213
1.2	Budsjett – regnskap	213
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	213
1.4	Olje- og energidepartementets orvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	214
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	215
2.1	Norges vassdrags- og energidirektorat	215
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	215
4	Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	215
4.1	Dokumentasjon av styringsdialogen	215
4.2	Rapportering av Statoils mellomværende med Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)	215
5	Riksrevisjonens bemerkninger	216
5.1	Olje- og energidepartementets anskaffelser	216
5.2	Resultatbeskrivelse og resultatrapportering	216
5.3	Forvaltning av Energifondets midler	216
5.4	Olje- og energidepartementets sektoransvar for informasjons- og kommunikasjonsteknologi	216
5.5	Norges vassdrags- og energidirektorat	216
6	Olje- og energidepartementets svar	216
7	Riksrevisjonen uttaler	217
7.1	Olje- og energidepartementets anskaffelser	217
7.2	Resultatbeskrivelse og resultatrapportering	217
7.3	Forvaltning av Energifondets midler	218
7.4	Olje- og energidepartementets sektoransvar for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt)	218
7.5	Norges vassdrags- og energidirektorat	218

Samferdselsdepartementet

1	Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	219
----------	--	-----

1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	219	4.1	Departementets praktisering av arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtid	237
1.2	Budsjett – regnskap	219	4.2	Besøksrevisjon ved ambassader	237
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	219	4.3	Bilateral bistand til Zambia, Malawi og Mosambik	237
1.4	Samferdselsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	220	4.4	Flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i desember 2004	238
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	221	4.5	Prosjektsamarbeid med Russland	238
2.1	Statens vegvesen	221	5	Riksrevisjonens bemerkninger	238
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	222	5.1	Bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka	238
4	Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	222	5.2	Finansieringsordningen i det utvidede EØS og framdrift i Utenriksdepartementets utbetalinger	239
4.1	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering	222	5.3	Anskaffelser og ikt-forvaltningen i Utenriksdepartementet	239
4.2	Statens vegvesen	223	6	Utenriksdepartementets svar	239
4.3	Luftfartstilsynet	224	7	Riksrevisjonen uttaler	241
5	Riksrevisjonens bemerkninger	224			
5.1	Samferdselsdepartementet	224	V	Vedlegg	
5.2	Statens vegvesen	225	1	Lov og instruks om Riksrevisjonen	246
5.3	Forvaltningen av statens interesser i selskaper	225	2	Departementenes virksomheter og selskaper	253
6	Samferdselsdepartementets svar	225			
7	Riksrevisjonen uttaler	229			
7.1	Samferdselsdepartementet	229			
7.2	Statens vegvesen	229			
7.3	Forvaltningen av statens interesser i selskaper	230			

Utenriksdepartementet

1	Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	232
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	232
1.2	Budsjett – regnskap	232
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	232
1.4	Utenriksdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	235
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	236
2.1	Anskaffelser i Utenriksdepartementet	236
2.2	Utenriksdepartementets ikt-forvaltning	236
3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	237
4	Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	237

I Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2007

Riksrevisjonen legger med dette fram ekstrakt av Norges statsregnskap for budsjettåret 2007 i henhold til Grunnloven § 75k.

Ekstrakten omfatter bevilgningsregnskapet, statens balanse per 31. desember 2007 og spesifikasjon av endring i balansen. Videre er regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2007 tatt med.

Bevilgning og regnskap 2007

Bevilgning og regnskap 2007					
Utgifter	mill. kroner	mill. kroner	Inntekter	mill. kroner	mill. kroner
Departementenes utgifter	Nysaldert budsjett	Regnskap	Skatter og avgifter	Nysaldert budsjett	Regnskap
Det kongelige hus	162	162	Skatter på formue og inntekt	172 250	174 188
Regjeringen	241	243	Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	185 400	185 296
Stortinget og underliggende inst.	1 217	1 211	Tollinntekter	2 112	2 126
Høyesterett	61	64	Merverdiavgift	184 000	183 828
Utenriksdept.	24 171	24 178	Avgifter på alkohol	10 348	10 338
Kunnskapsdept.	59 085	59 178	Avgifter på tobakk	6 812	6 822
Kultur- og kirkedept.	7 250	7 314	Avgifter på motorvogner	47 274	46 862
Justis- og politidept.	16 845	17 447	Andre avgifter	23 193	23 395
Kommunal- og regionaldept.	66 057	67 117	<i>Sum skatter og avgifter</i>	631 389	632 855
Arbeids- og inkluderingsdept.	24 802	24 588	Statens forretningsdrift		
Helse- og omsorgsdept.	91 318	91 325	Renter av statens forretningsdrift	65	19
Barne- og likestillingsdept.	22 211	22 372	Avskrivninger mv. forretningsdrift	2 265	2 336
Nærings- og handelsdept.	9 774	9 910	<i>Sum forretningsdrift</i>	2 330	2 355
Fiskeri- og kystdept.	3 353	3 446	Renteinntekter og utbytte		
Landbruks- og matdept.	14 093	13 918	Renter fra statsbankene	8 928	8 842
Samferdselsdept.	24 107	24 587	Renter av kontantbeholdning mv.	8 538	8 675
Miljøverndept.	3 248	3 285	Utbytte ekskl. Statoil ASA	15 132	15 121
Fornyings- og administrasjonsdept.	16 074	16 605	<i>Sum renteinntekter og utbytte</i>	32 598	32 638
Finansdept.	63 781	64 834	Inntekter under departementene	20 834	24 830
Forsvarsdept.	31 797	32 714	Petroleumsvirksomheten		
Olje- og energidept.	12 040	11 969	Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	131 700	132 287
Ymse utgifter	170	134	Skatt og avgift på utvinning av petroleum	195 300	191 153
Statsbankene	78 174	78 908	Aksjeutbytte Statoil ASA	14 006	14 006
Statlig petroleumsvirksomhet	21 306	21 056	<i>Sum petroleumsvirksomheten</i>	341 006	337 446
Statens forretningsdrift	748	698	Tilbakebetalinger	71 180	70 906
Folketrygden	247 301	247 173	Statens pensjonsfond – Utland	2 810	2 810
Statens pensjonsfond – Utland	319 700	318 831	Andre kapitalmidler	56 940	59 428
Sum utgifter	1 159 087	1 163 267	Sum inntekter	1 159 087	1 163 267

Bevilgningsregnskapet viser et avvik på 4,2 mrd. kroner i forhold til nysaldert budsjett for 2007.¹ Samlede merutgifter er på 3,1 mrd. kroner. Overførte bevilgninger fra 2007 til 2008, utenom låne-

transaksjoner og statlig petroleumsvirksomhet, er 9,0 mrd. kroner. Dette er 1,0 mrd. kroner lavere enn overførte bevilgninger fra 2006 til 2007.

På inntektssiden er de vesentligste avvikene knyttet til de store inntektsgruppene skatter og avgifter, med merinntekter på 1,5 mrd. kroner, og den statlige petroleumsvirksomheten med mindreinntekter på 3,6 mrd. kroner. Det er mer-

1) Inntekter på 2,4 mrd. kroner fra innløsning av statens aksjer i Statoil ASA er ført på kapittel 4811, post 96, se omtale i St.prp. nr. 28 (2007–2008) Ny saldering av statsbudsjettet 2007, punkt 1.2. Det ble ved en feil ikke foreslått tilsvarende bevilgning på kapittel 2800, post 96, noe som medførte at statsbudsjettets brutto finansieringsbehov ble anslått 2,4 mrd. kroner for lavt.

inntekter under departementene på 4,0 mrd. kroner, og andre kapitalmidler er 2,5 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i nysaldert budsjett.

For ytterligere informasjon, se St.meld. nr. 3 (2007–2008) *Statsrekneskapen for 2007*, kapittel 1 Hovedtrekk i finanspolitikken.

Kapitalregnskapet – Statens balanse per 31. desember 2007²

Eiendeler	mill. kroner	Gjeld og egenkapital	mill. kroner
Bank	148 495	Statsgjelden	265 348
Spesielle fond og forsikringer	2 153 684	Kontolån fra ordinære fond	94 919
Verdipapirer	96 741	Virksomheter med særskilte fullmakter	9 286
Utlån og utestående fordringer	238 278	Deposita og avsetninger	18 025
Ordinære fond	88 489	Overførte ubrukte bevilgninger	9 010
Forskudd	1 099		
Kapital i statsbankene	747	Egenkapital per 1.1.2007	2 235 168
Fast kapital i statsbedriftene	159 612	Endring egenkapital 2007	257 150
Egenbeholdning statspapirer	14 041	Egenkapital per 31.12.2007	2 492 317
Mellomværende med regnskapsførere	-9 251		
Over-/underkurs statspapirer	-3 027		
Sum eiendeler	2 888 907	Sum gjeld og egenkapital	2 888 907

Spesifikasjon av endring i balansen 2007

Endring eiendeler	mill. kroner	Endring gjeld og egenkapital	mill. kroner
Inngående balanse per 1.1.2007	2 614 183	Inngående balanse per 1.1.2007	2 614 183
Bank	- 11 186	Statsgjelden	- 4 014
Spesielle fond og forsikringer	246 135	Kontolån fra ordinære fond	22 138
Verdipapirer m.m.	4 087	Virksomheter med særskilte fullmakter	59
Utlån og utestående fordringer	11 498	Deposita og avsetninger	515
Ordinære fond	21 649	Overførte ubrukte bevilgninger	- 1 124
Forskudd	225	Egenkapital (avslutningskonto)	257 150
Kapital i statsbankene	- 8		
Fast kapital statsbedrifter	5 035		
Egenbeholdning statspapirer	- 922		
Mellomværende regnskapsførere	- 2 160		
Over-/underkurs statspapirer	372		
Utgående balanse per 31.12.2007	2 888 907	Utgående balanse per 31.12.2007	2 888 907

2) Prinsipper for statlig regnskapsføring gjør at statens balanse ikke gir et totalt bilde av statens eiendeler og gjeld da enkelte poster ikke inkluderes og poster verdivurderes forskjellig.

Kapitalregnskapet viser en økning i statens balanse på nær 275 mrd. kroner fra 2006 til 2007. Den største endringen på eiendelssiden gjelder økning i spesielle fond og forsikringer og skyldes i hovedsak økt verdi av Statens pensjonsfond. Kontantbeholdningen til staten ble redusert med 11,2 mrd. kroner fra 2006 til 2007, mens utlån og utestående fordringer økte med 11,5 mrd. kroner, særlig på grunn av utlån til Statens Lånekasse for utdanning, Husbanken og helseforetakene. Økningen i verdipapirer m.m. skyldes først og fremst en tilgang på aksjer i Aker Holding AS. Økningen for ordinære fond er 21,6 mrd. kroner og utgjøres hovedsakelig av Fondet for forskning og utvikling og nytt Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering. Denne konto-gruppen må sees i sammenheng med kontolån fra

ordinære fond da fondsmidler innestående i Norges Bank føres som kontolån til staten. Økningen i fast kapital i statsbedriftene skyldes særlig kapitaløkning i SDØE. Statlige virksomheters mellomværende med staten økte spesielt som følge av innbetalt merverdiavgift og innbetalt forskudd i skatteregnskapet som skal føres til inntekt i regnskapet for 2008. Statsgjelden hadde en samlet nedgang på 4,0 mrd. kroner, hvorav statskasseveksler hadde en nedgang på 9,0 mrd. kroner og kortsiktige kontolån økte med 4,3 mrd. kroner.

For ytterligere informasjon, se St.meld. nr. 3 (2007–2008) *Statsrekneskapen for 2007*, kapittel 4 Statens balanse og kommentarer til finansposter

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2007

Bevilgning og regnskap for administrasjonen av Svalbard 2007

Utgifter	mill. kroner		Inntekter	mill. kroner	
	Bevilgning	Regnskap		Bevilgning	Regnskap
Svalbard kirke	3,4	3,2	Sysselmannen	0,3	1,8
Tilskudd til kulturelle formål m.m.	1,0	1,0	Sysselmannens transporttjeneste	1,1	3,1
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre	108,8	108,8	Statens bygninger i Longyearbyen	2,8	3,0
Sysselmannen	25,8	27,8	Skatter og avgifter	111,1	130,3
Sysselmannens transporttjeneste	65,7	69,6	Tilskudd fra statsbudsjettet	122,3	102,0
Tilfeldige utgifter	4,0	4,0			
Kulturminnetiltak	2,1	2,2			
Bergmesteren	1,3	1,2			
Refusjon til Norsk Polarinstittutt	2,8	2,8			
Fyr og radiofyr	3,4	3,4			
Statens bygninger på Bjørnøya og Hopen	5,7	5,8			
Statens bygninger i Longyearbyen	11,2	11,2			
Likningsforvaltningen for Svalbard	2,5	2,6			
Sum utgifter	237,5	243,4			
Nedgang i overførte bevilgninger		- 3,2			
Sum	237,5	240,2	Sum inntekter	237,5	240,2

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2007 viser en økning i utgifter på 5,9 mill. kroner sammenliknet med gitt bevilgning. Det er en nedgang i overførte bevilgninger på 3,2 mill. kroner. Regn-

skapet viser at det er en økning i skatter og avgifter på 19,2 mill. kroner og en reduksjon i tilskudd fra statsbudsjettet på 20,3 mill. kroner sammenliknet med gitte bevilgninger.

Depositakonto 845004 – Avsetninger i Svalbardregnskapet 2007

	mill. kroner
Saldo per 1. januar 2007	4,4
Nedgang i overførte bevilgninger	- 3,2
Saldo per 31. desember 2007	1,2

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Eirik Larsen Kvakkestad

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

Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2007. Revisjonen er utført i samsvar med lov og instruks og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet.

Statsregnskapets hovedtall

Statsregnskapet ekskl. lånetransaksjoner	Nysaldert budsjett mill. kr	Regnskap mill. kr	Avvik mill. kr.
Inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten	687 151	692 678	5 527
- Utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten	689 961	694 021	4 060
Driftsutgifter/investeringer eks. petroleumsvirksomheten	124 578	127 953	3 375
Renter av statsgjeld	16 073	16 065	-8
Overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten	549 309	550 002	693
= Oljekorrigert overskudd	- 2 810	- 1 342	1 468
+ Overført fra Statens pensjonsfond – Utland	2 810	2 810	0
= Overskudd før lånetransaksjoner	0	1 468	1 468
Lånetransaksjoner (statsbudsjettets 90-poster)			
Tilbakebetalinger og salg av aksjer	71 180	70 906	- 274
- Utlån, avdrag på statsgjeld og finansielle avsetninger	128 120	131 801	3 681
= Brutto finansieringsbehov	- 56 940	- 60 895	- 3 955
+ Statslånemidler (lån og bruk av kontantbeholdningen)	56 940	59 428	2 487
Avvik finansiering	0	- 1 468	- 1 468

Statsregnskapets hovedtall viser et oljekorrigert underskudd på 1,3 mrd. kroner. Dette er 1,5 mrd. kroner mindre enn anslått i nysaldert budsjett og den beløpsmessige overføringen fra Statens pensjonsfond – Utland. Statsregnskapet er dermed gjort opp med et overskudd før lånetransaksjoner på 1,5 mrd. kroner.

Brutto finansieringsbehov avviker med ca. 4,0 mrd. kroner i forhold til nysaldert budsjett. Av dette er 2,4 mrd. kroner knyttet til statens innløsning av aksjer i Statoil ASA, jf. del I, fotnote 1, og det resterende avviket dekkes i hovedsak av overskuddet på statsregnskapet.

Statens pensjonsfond – Utland

	Nysaldert budsjett mill. kr.	Regnskap mill. kr.
Inngående balanse 1. januar 2007		1 782 829
+ Netto kontantstrøm petroleumsvirksomheten i statsregnskapet	319 700	316 389
+ Salg av Statoilaksjer		2 442
+ Renteinntekter og utbytte m.m.	76 500	74 302
+ Omvurderinger samlet		- 154 666
- Overført til statsregnskapet (oljekorrigert underskudd)	2 810	2 810
Utgående balanse 31. desember 2007¹		2 018 486

1) Markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland var 1 992 mrd. kroner ved utgangen av andre kvartal 2008, ifølge kvartalsrapporten fra Norges Bank Investment Management.

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 2007 har Riksrevisjonen avgitt 208 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og 22 avsluttende revisjonsbrev med merknader.² Merknadene er knyttet til det avlagte regnskap og/eller gjennomføringen av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. 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.

Riksrevisjonen har ikke merknader til regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Riksrevisjonen har heller ingen merknader til forvaltningen og gjennomføringen av budsjettet for 2007 for Statsministerens kontor og Fiskeri- og kystdepartementet.

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.

Det har ikke vært vesentlige endringer i antall avsluttende revisjonsbrev med merknader de siste tre årene.³ Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006* ba kontroll- og konstitusjonskomiteen om å bli holdt orientert om utviklingen i flere saker. Riksrevisjonen omtaler i punkt 4 under det enkelte departement oppfølgingsaker som det tidligere er rapportert om til Stortinget. Revisjonen for

2007 har vist at ca. 70 prosent av tidligere rapporterte saker er fulgt opp av departementene på en slik måte at sakene nå kan avsluttes i Dokument nr. 1. De resterende sakene følges videre, og enkelte av forholdene anses fortsatt som så vesentlige at de har resultert i merknader også for 2007. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det for enkelte saker tar lang tid å bringe påpekte forhold i samsvar med gjeldende bestemmelser, og stiller spørsmål ved om arbeidet gis høy nok prioritet.

Regelverket for økonomistyring i staten inneholder gjennomgående krav om at all styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Statsforvaltningen har i flere år arbeidet med å innføre risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen. Revisjonen har vist at mange departementer og virksomheter har gitt dette området særskilt oppmerksomhet i 2007 og kommet langt med å utvikle et system for risikostyring innenfor sine ansvarsområder. Andre har imidlertid ikke hatt samme framdrift, og det er fortsatt enkelte departementer hvor Riksrevisjonen rapporterer om mangelfulle risikovurderinger eller manglende oppfølging av risikostyringen i underliggende virksomheter. Et flertall av departementene gir uttrykk for at de i løpet av 2008 vil ha på plass systemer for risikostyring som tilfredstillende økonomiregelverkets krav.

Det enkelte fagdepartement har et overordnet ansvar for at virksomhetene gjennomfører sine aktiviteter i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Med få unntak har alle departementer fått merknader under punkt 1.3 *Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet*. Riksrevisjonen har også tidligere rapportert om svakheter ved departementenes etatsstyring, og revisjonen for 2007 viser at det fortsatt er vesentlige svakheter på dette området. Det rapporteres blant annet om mangelfull oppfølging av forvaltningssystemer som krever koordinering mellom ulike virksomheter. Merknadene er blant annet knyttet til manglende tilgang til nødvendige systemer og variabel kvalitet og aktualitet i dataene. Manglende samhandling og ufullstendige eller utilgjengelige systemer øker risikoen for at virksomhetenes mål ikke blir nådd. Flere merknader er knyttet direkte til manglende måloppnåelse, og omtales nærmere under det enkelte departement. Et flertall av departementene har fått merknader til rapporteringen for sitt ansvarsområde. I flere tilfeller har departementene ikke fastsatt tydelige resultatkrav i tildelings- eller tilskuddsbrev, noe

2) Virksomheter som har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknader: Arbeids- og velferdsetaten, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Bioforsk, Bunad- og folkedraktrådet, Energifondet, Forbrukerombudet, Forsvaret, Forsvarsbygg, Helsedirektoratet, Husbanken, Norges geologiske undersøkelse, Norsk Romsenter, Norges vassdrags- og energidirektorat, Riksarkivet, Riksteatret, Skatteetaten, Statens Pensjonskasse, Statens innkreivingsentral, Statens kartverk, Statens vegvesen, Toll- og avgiftsetaten og Utlendingsdirektoratet.

3) Riksrevisjonen har avlagt henholdsvis 23, 19 og 22 avsluttende revisjonsbrev med merknader for årene 2005, 2006 og 2007.

som har medvirket til mangelfull resultatrapportering.

I henhold til økonomiregelverket skal departementene sikre at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at virksomhetene drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Det er påvist svakheter ved internkontrollen i flere departementer og virksomheter, og dette har blant annet medført brudd på bevilgningsreglementet og andre sentrale bestemmelser.

Riksrevisjonen har i flere år rapportert om brudd på anskaffelsesregelverket i staten, og revisjonen for 2007 viser at det fortsatt er svakheter og mangler ved anskaffelsesprosessene. Fem departementer har fått merknader til egen anskaffelsesvirksomhet,⁴ og for tredje år på rad rapporteres det om manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Fornyings- og administrasjonsdepartementet som er regelverksforvalter på området. Videre rapporteres det om at regelverket for offentlige anskaffelser ikke følges i en rekke underliggende virksomheter.⁵ Merknadene relaterer seg til brudd på grunnleggende prinsipper om konkurranse og likebehandling, og som i tidligere år er det en gjennomgående svakhet at anskaffelsesprosessene ikke er tilfredsstillende dokumentert. I enkelte tilfeller er det stilt spørsmål ved rollesammenblanding og habilitet hos de involverte parter. Manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser øker risikoen for misligheter, og regelverkets krav til åpenhet, transparens og etterprøvbarhet blir ikke oppfylt.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008) at den ser svært alvorlig på det store antall merknader som knytter seg til brudd på anskaffelsesregelverket, og ba regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en egen sak om håndteringen av regelverket for offentlige anskaffelser. Under behandlingen i Stortinget ble det opplyst at regjeringen ville imøtekomme dette. Riksrevisjonen mener at etterlevelsen av anskaffelsesregelverket ikke er tilstrekkelig forbedret, og stiller derfor spørsmål ved om innsatsen har vært tilstrekkelig målrettet og om tiltakene har vært av nødvendig kvalitet. Riksrevisjonen planlegger på denne bakgrunn å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om anskaffelsesprosessen i departementer og virk-

somheter for å kartlegge og vurdere årsaken til at regelverket i så mange tilfeller ikke etterleves.

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

4) Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet.

5) Av 22 virksomheter som har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, har 11 fått merknader knyttet til anskaffelser.

III Resultatet av kontrollen med
forvaltningen av statens
interesser i selskaper for 2007

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

Riksrevisjonens kontroll for 2007 har omfattet 42 heleide aksjeselskaper, 41 deleide aksjeselskaper, 4 regionale helseforetak, 6 statsforetak, 4 selskaper organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader.

For 2007 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

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 har Riksrevisjonen tatt opp

- at fire helseforetak i Helse Sør-Øst har praktisert rutiner hvor obduksjonslaborantene mottar kontant betaling fra begravellesbyråer for nedlegging av lik i kister, til tross for pålegg fra departementet i 1996 om endring av rutine. Praksisen er ikke i tråd med god virksomhetsutøvelse og gjeldende regelverk for bierverv, den kan svekke tilliten til helsepersonellens integritet og innebærer risiko for at midlene ikke innberettes
- spørsmålet om endringene i vedtektene til Kreftregisterets Fond av 8. mai 2007 er i tråd med stiftelsesloven.
- spørsmålet om tildelingen av tilskudd til store byggeprosjekter over kapittel 732 post 81 i foretaksmøte, innebærer en uheldig sammenblanding av departementets rolle som eier og tilskuddsforvalter. Dette skaper uklarhet i ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementet og de regionale helseforetakene.

Under Nærings- og handelsdepartementet mener Riksrevisjonen at det har vært betydelige sikkerhetsmessige svakheter i gruvedriften til Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS i Svea Nord-

feltet, og at sikkerhetsarbeidet ikke har vært gjennomført i samsvar med Stortingets forutsetninger.

Det er under flere departementer tatt opp forhold knyttet til eiers styring, oppfølging og kontroll:

- Under Nærings- og handelsdepartementet mener Riksrevisjonen at departementets oppfølging av Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS ikke har vært tilstrekkelig, og at formålet med eierskapet i SIVA SF ikke er tilstrekkelig fulgt opp.
- Under Fiskeri- og kystdepartementet mener Riksrevisjonen at styret i Secora AS ikke burde gitt advokatoppdrag til et medlem i styret, og at departementet i forvaltningen av eierinteressene i sine selskaper bør følge opp at styremedlemmer ikke får honorerte oppdrag eller på annen måte svekker styrets uavhengighet. Videre er det tatt opp at departementet ikke har sørget for gjennomføring av ordinær generalforsamling i Protevs AS innen lovpålagt frist.
- Riksrevisjonen vil fortsette å følge opp Samferdselsdepartementets eierstyring og håndtering av roller med fokus på at rollehåndteringen er tydelig og konsistent, og at det er notoritet rundt departementets eierstyring.

Ivaretagelse av samfunnsmessig ansvar og sektorpolitiske mål

Under Helse- og omsorgsdepartementet ser Riksrevisjonen alvorlig på

- at det har vært en negativ utvikling i ventetid for rettighetspasienter fra 2006 til 2007 innen somatikk og psykisk helsevern for voksne, og at det fortsatt er store regionale forskjeller i andelen pasienter som tildeles rett til nødvendig helsehjelp.
- at det ennå ikke er etablert gode nok rapporteringsrutiner knyttet til kvalitetsindikatorerne. I tillegg er det manglende måloppnåelse innen flere av indikatorerne som også gjelder de prioriterte områdene psykisk helsevern, habilitering og rehabilitering og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmissbrukere.
- den vedvarende høye og over flere år økende andelen korridorpasienter i Helse Stavanger HF, og at effekten av tiltaket med å overflytte pasienter til St. Svithun Hotell ikke har vært tilstrekkelig.

Under Nærings- og handelsdepartementet er det tatt opp at SIVAs programmer i begrenset grad er direkte innrettet mot å fremme vekstkraft i distriktene. Herunder har en vesentlig del av selskaps tildelte midler blitt delt ut utenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Videre er det usikkert i hvilken grad aktiviteter i forsknings- og kunnskapsparter faktisk bidrar til å spre kunnskap og FoU-aktiviteter fra sentrale kunnskapsmiljøer til distriktsområder.

Under Samferdselsdepartementet mener Riksrevisjonen at produktivitetutviklingen i NSBs persontransport har vært for svak, og at NSBs håndtering av lokførerbemanningen skaper usikkerhet rundt produktivitetutviklingen og driftsstabiliteten også i årene som kommer. Situasjonen er spesielt alvorlig for lokaltrafikken rundt Oslo, hvor produktiviteten ut fra de gjennomførte beregningene var nesten 35 prosent lavere i 2007 enn i 1997.

Under Kunnskapsdepartementet mener Riksrevisjonen at tilskuddet til studentboliger har hatt begrenset effekt, og at departementet i sin samlede oppfølging av studentsamskipnadene bør ha større oppmerksomhet rettet mot studentboligenes standard og egnethet og andre årsaker til avgang i studentboligmassen.

Effektiv og økonomisk forsvarlig drift

Under Helse- og omsorgsdepartementet konstate- rer Riksrevisjonen at det er et negativt avvik mellom eiers krav og de oppnådde økonomiske resultatene for 2007 i foretaksgruppene. Det samlede resultatet for foretaksgruppene i 2007 er et underskudd på 6,1 mrd. kroner, mot eiers krav om korrigert resultat med et underskudd på 4,7 mrd. kroner. Videre har Riksrevisjonen tatt opp at det er uheldig at arbeidet med regelverket for transport av liggende pasienter er forsinket, og at et system for innsamling og behandling av data fra de akuttmedisinske tjenestene ennå ikke er på plass.

Korrekt informasjon til Stortinget og Riksrevisjonen

Innholdet i statsrådenes beretninger for 2007 til Riksrevisjonen synes å være bedre og mer informativt enn tidligere. Gjennomgang av statsråde-

nes beretninger gir imidlertid grunn til usikkerhet ved om Riksrevisjonen har fått informasjon om alle selskaper som etter Instruks om Riksrevisjo- nens virksomhet skal omfattes av selskapskon- trollen.

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 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Rapporteringsområdet for Statsministerens kontor omfatter programkategori 00.30 *Regjering*. Det totale budsjettet for 2007 var på 246,7 mill. kroner, hvorav 6 mill. kroner i inntekter.

Statsministerens kontor hadde i 2007 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 eller 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 2007 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 2008 svart:

”Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 19.06.2008.

Statsministerens kontor har gjennomgått Riksrevisjonens rapport over resultat av kontorets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007.

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 2007.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

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 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Arbeids- og inkluderingsdepartementets utgiftsbudsjett for 2007 var på ca. 241,4 mrd. kroner.¹

- 229,2 mrd. kroner (95 prosent) var overføringer til andre. 90 prosent av dette – 216,6 mrd. kroner – var overføringer til folketrygden.
- 12,2 mrd. kroner (5 prosent) var driftsutgifter.

Departementets budsjetterte inntekter i 2007 var på 2,6 mrd. kroner.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har etatsstyringsansvar for 16 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 14 revisjonsbrev uten merknader. Arbeids- og velferdsetaten og Utlendingsdirektoratet har fått revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett heleid 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 kontrollert hvordan mål og strategier i budsjettproposisjonen er videreført i tildelingsbrev og i departementets styringsdialog med underliggende virksomheter. Videre omfatter revisjonen underliggende virksomheters resultatrapportering til departementet og departementets rapportering til Stortinget i St.prp. nr. 1. Vurde-

ringskriteriene for denne kontrollen følger av bevilgningsreglementet og økonomiregelverket.

I forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende:

”Blant annet kommer det fram at det i flere tilfeller er svakheter ved utformingen av mål, styringsparametere og resultatindikatorer. Komiteen viser til at dette kan medføre at oppfølging og kontroll vanskeliggjøres, noe som igjen gjør det vanskelig å se om Stortingets vedtak og forutsetninger blir oppfylt.”

Komiteen uttrykte videre i sine merknader bekymring for at departementets rutiner for å avgjøre hvilke dokumenter som er av styrende karakter, ikke er på plass. Komiteen understreket at rett til innsyn og sporbarhet av beslutningsprosesser er avgjørende for at Stortinget gjennom sitt kontrollorgan Riksrevisjonen skal kunne foreta en reell kontroll med forvaltningen.

I årets revisjon har Riksrevisjonen vurdert departementets styring på enkelte områder:

- oppfølging av brukere på helseaksen og dessuten utenlandsområdet under Arbeids- og velferdsetaten
- pensjonsreformen
- tilskudd til boligsosialt arbeid knyttet til innsats mot fattigdom – forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet
- koding og tilgang til vedtak i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker

Revisjonen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2007 har videreutviklet sin virksomhetsstyring og forbedret rutiner for oversendelse av dokumenter av styrende karakter til Riksrevisjonen. Revisjonen viser imidlertid at det fremdeles er utfordringer knyttet til følgende:

- Enkelte styringsdokumenter er ikke framsendt eller er framsendt etter avsluttet revisjon.
- Det er uklareheter knyttet til sporbarheten og innhold i departementets styring. Blant annet er det gitt styringssignaler i møter og per e-post som etter departementets egen definisjon ikke er av styrende karakter.
- Det er liten konkretisering av forventninger til

1) St.meld. nr. 3 (2007–2008) Statsregnskapen for 2007.

årlig måloppnåelse.

- Det er fokus på aktiviteter og tiltak på bekostning av mål.

Departementet uttaler at det har lagt ned betydelige ressurser i å videreutvikle virksomhetsstyringen og få en mer samordnet og enhetlig styring på hele departementets ansvarsområde. Det legges vekt på at styringen fortsatt skal skje med utgangspunkt i den enkelte virksomhets egenart og i risiko og vesentlighet. Tilpasning av styringen ut fra egenart, risiko og vesentlighet er viktig på ulike områder og innenfor store og sammensatte virksomheter som Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet erkjenner imidlertid at det er betydelige utfordringer i styringen av Arbeids- og velferdsetaten og NAV-reformen. Det er videre betydelige utfordringer knyttet til måloppnåelsen på de områdene Riksrevisjonen tar opp. Departementet mener imidlertid at systemet for styring mellom departementet og Arbeids- og velferdsetaten grunnleggende sett er tilfredsstillende. Dette understøttes ifølge departementet av at svikt i måloppnåelse på viktige områder er avdekket og fulgt opp i styringsdialogen.

Departementet uttaler videre at det kan være behov for å tydeliggjøre sammenhengen mellom stortingsproposisjoner og styringsdokumenter, blant annet tildelingsbrev.

1.3.1 Styring av Arbeids- og velferdsetatens arbeid med oppfølging av brukere

Folketryktdloven inneholder krav om oppfølging av brukere, spesielt mottakere av helserelaterte ytelser. Et hovedformål med NAV-reformen er bedre oppfølging av brukerne, blant annet for å bidra til overgang til arbeid. Bedre oppfølging følger også av forslagene i St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* og av nye regler for oppfølging av sykmeldte som trådte i kraft 1. mars 2007.

Riksrevisjonen har sett på Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte etter lovendringen og ivaretagelse av lovpålagte krav til oppfølging av mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Revisjonen viser betydelige avvik fra de lovpålagte kravene til oppfølging:²

- Etaten har store utfordringer med å innhente oppfølgingsplaner, dokumentasjon fra dialogmøte 1 og gjennomføring av dialogmøte 2.
- Etaten verken purrer eller sanksjonerer mot

arbeidsgivere som ikke utarbeider oppfølgingsplaner eller gjennomfører dialogmøter.

- Det mangler oppfølgingsplaner i 72 prosent av de kontrollerte sakene for tidsbegrenset uførestønad.
- Flere kontorer har bevisst nedprioritert oppfølging av brukere som mottar tidsbegrenset uførestønad.

Avvikene kan ha sammenheng med at departementet i liten grad har stilt konkrete krav, forventninger og prioriteringer på kort og lang sikt for å bedre oppfølgingsarbeidet. Det er heller ikke stilt krav til innholdet og kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om departementets styring er tilstrekkelig til å sikre gjennomføring av Stortingets forutsetning om bedre oppfølging på kort og lang sikt, både under reformperioden og etter at reformen er gjennomført.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet understreker at det pågår store endringer på mange nivåer som omfatter helheten i reformarbeidet. Ut fra dette må det vises tålmodighet med henblikk på de resultatene som oppnås som følge av reformarbeidet. Departementet mener videre at tildelingsbrevet inneholder omfattende forventninger til etaten og klare rapporteringskrav. Departementet har tatt opp problemstillingen rundt etatens oppfølging av sykmeldte på etatstyringsmøter gjennom hele 2007.

1.3.2 Styring av Arbeids- og velferdsetatens arbeid med utenlandsområdet

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) viser Arbeids- og inkluderingsdepartementet blant annet til at oppgangstider og mangel på arbeidskraft i enkelte yrker tydeliggjør behovet for god tilgang på arbeidskraft fra utlandet. Departementet skal legge til rette for økt rekruttering fra utlandet. Dette videreføres i St.meld. nr. 18 (2007–2008).

Arbeids- og velferdsetaten er en viktig del av forvaltningsapparatet på utenlandsområdet. Den behandler et stort og økende antall saker med utenlandstilsnitt. Saksbehandlingen omfatter vurdering av medlemskap i folketrygden og alle rettigheter og krav etter folketryktdloven for etatens brukere i Norge og i utlandet.

Effektiv forvaltning av utenlandsområdet i Arbeids- og velferdsetaten krever helhetlig, langsiktig og sektorovergrepene styring fra departementet. Departementets tildelingsbrev til etaten for 2007 inneholder ingen styringsparametere

2) Jf. punkt 2.1.2

eller rapporteringskrav knyttet til arbeidet med utenlandssaker.

Forvaltningsapparatet på utenlandsområdet i Arbeids- og velferdsetaten har i dag grunnleggende mangler knyttet til saksbehandling, organisering, oversikt og samhandling mellom etater.

Svakhetene har vært påpekt av Riksrevisjonen gjennom flere år.³ Revisjonen viser blant annet:⁴

- manglende oversikt over antall utenlandssaker
- manglende register over medlemmer i folketrygden
- manglende rutiner og ikt-systemer for fastsettelse, innkreving og innrapportering av trygdeavgift fra arbeidstakere, noe som er grunnlaget for opptjening av rettigheter etter folketrygdloven
- manglende rutiner for samhandling med andre etater, for eksempel Utlendingsdirektoratet og Skatteetaten
- manglende kompetanse på området

Departementet er enig i at det er store utfordringer på utenlandsområdet, og har rettet stor oppmerksomhet mot dette området siden 2005.

Departementet opplyser at styring av området har skjedd i korrespondanse om Arbeids- og velferdsetatens *Handlingsplan – innretning av utenlandsområdet i NAV*. Handlingsplanen med kortsiktige tiltak for utenlandsområdet i NAV ble påbegynt i 2006 og skal foreligge i ny versjon i juni 2008.

Videre uttaler departementet at det er tydelig i sine forventninger når det gjelder håndteringen av utfordringene i handlingsplanen. Blant annet har det bedt direktoratet om å utarbeide mål, milepæler og start- og sluttidspunkt for tiltak. Departementet har også bedt direktoratet etablere en internkontroll som skal bidra til blant annet:

- bedre tilgjengelighet og informasjon for publikum
- utvikling av kompetanse på området
- raskere saksbehandling

1.3.3 Styring og gjennomføring av pensjonsreformen

Pensjonsreformen skal gjennomføres parallelt med NAV-reformen og annet omfattende omstillingsarbeid i Arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen har derfor lagt vekt på å følge Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av gjennomføringen av reformen.

Pensjonsreformen skal gjennomføres fra 2010.⁵ I slutten av januar 2008 la Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram et høringsutkast som inneholdt hovedelementene i et nytt regelverk for alderspensjon. Departementets opprinnelige mål var å legge fram en lovproposisjon før påske 2007, men arbeidet er forsinket.

Pensjonsprogrammet i Arbeids- og velferdsetaten utvikler et nytt system for saksbehandling og utbetaling av pensjoner og legger grunnlaget for gjennomføring av pensjonsreformen. Programmet ferdigstilte ved utgangen av 2006 et forprosjekt for utvikling av en ny ikt-løsning. Dette forprosjektet ble kalt fase 1. Det videre arbeidet er organisert slik:

- utvikling av ikt-løsninger som skal behandle pensjoner etter dagens regelverk (fase 2)
- ikt-løsning for innføring av nytt regelverk for alderspensjon (fase 3)

Departementet påpeker at styringen av pensjonsprogrammet vil basere seg på rapporter fra en ekstern kvalitetssikrer. Denne kvalitetssikringen skal redusere risiko knyttet til prosjektets framdrift, kostnad og kvalitet.

Ikt-løsningen som skal behandle pensjoner etter dagens regelverk (fase 2), skal settes i drift innen utgangen av 2008. Tidsplanen er stram, og testing av ny løsning vil bli komprimert i forhold til opprinnelige planer.

Arbeidet med å utvikle ikt-løsning (fase 3) ble påbegynt før forslag til nytt regelverk ble sendt på høring. Ledelsen av pensjonsprogrammet understreket i mai 2007 at det er nødvendig med en realistisk tidsplan for det gjenstående regelverksarbeidet, slik at det kan legges troverdige planer for utviklingsarbeidet på ikt-siden. Hvor viktig dette er, understrekes også av departementets eksterne kvalitetssikrer.

Revisjonen viser at det foreløpig ikke er utviklet noen plan for det gjenstående regelverksarbeidet som gir et realistisk grunnlag for utvikling av ny ikt-løsning. Forsinkelsene i regelverksarbeidet gjør at ikt-løsningen for innføring av nytt regelverk utvikles før regelverket er fastsatt, og før endelige planer for slutfasen er utarbeidet. Dette innebærer risiko for at utviklingen av systemet tar lengre tid og blir mer kostbart, og at systemet får dårligere funksjonalitet enn planlagt. Det er derfor viktig at departementet i den videre styrin-

3) Dokument nr. 1 (2006–2007), (2005–2006) og (2004–2005).

4) Jf. punkt 2.1.3.

5) St.meld. nr. 5 (2006–2007).

gen av pensjonsprogrammet gir tydelige signaler om prioriteringer i arbeidet.

Departementet opplyser at en nærmere timeplan for gjennomføring av pensjonsreformen vil bli presentert senest i forbindelse med lovproposisjonen som skal legges fram i løpet av 2008.

Departementet opplyser videre at forsinkelsene i regelverksarbeidet har ført til ekstra arbeid, blant annet ved at forberedelser og strategiarbeid har tatt lengre tid enn antatt. Forsinkelsene har dermed påvirket totalsituasjonen i programmet. Departementet viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort rede for hvilke deler av nytt regelverk som må være på plass i forbindelse med fleksibelt uttak av alderspensjon. Dette gjelder blant annet forholdet til AFP, pensjon til gjenlevende, offentlig tjenstepensjon og uførestønad.⁶ Tidsplanen for gjennomføring av pensjonsreformen vil redegjøre for dette.

1.3.4 Pensjonsreformen og samordningsloven

Nytt pensjonssystem vil måtte føre til endringer i samordningslovens bestemmelser om samordning mellom pensjon fra folketrygden og andre ytelser. Samordningsloven gjør at enkelte tjenstepensjoner taper på å få medregnet rettigheter til tilleggspensjon i folketrygden, såkalt negativ effekt.

Stortinget vedtok 5. juni 1992 en endring i samordningsloven hvor departementet ble gitt hjemmel til å utarbeide forskrift om justering av samordningsfradrag i de tilfellene det oppsto negativ effekt. Etter dette har Stortinget ved flere anledninger tatt opp spørsmål knyttet til praktiseringen av samordningsloven.

I St.prp. nr. 65 (2002–2003) konkluderte regjeringen med at dagens samordning foreløpig burde videreføres, men at spørsmålet skulle vurderes på nytt i lys av pensjonskommisjonens innstilling.

Riksrevisjonen konstaterer at problemet med negativ effekt ikke er løst til tross for at Stortinget gjennom lengre tid har forutsatt dette.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at arbeidet med den konkrete lovutformingen av ny alderspensjon pågår, og at det vil bli sørget for nødvendig tilpasning av samordningsreglene på basis av reglene om ny alderspensjon. Departementet opplyser ikke om det foreligger planer for vurdering og eventuell endring av samordning etter dagens regelverk.

6) Arbeids- og velferdsdirektoratets høringsuttalelse av 28. april 2008.

1.3.5 Styring og oppfølging av tilskudd forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet (budsjettkapittel 621)

Riksrevisjonen har kontrollert departementets styring av bevilgningen til boligsosialt arbeid i kommunene. Tilskuddsordningen fikk tildelt 62 mill. kroner i 2007. Revisjon av ordningen er sett i et samordningsperspektiv med tilskudd til kommunalt rusarbeid under Helse- og omsorgsdepartementet. Begge ordningene inngår i regjeringens handlingsplan mot fattigdom.

Av budsjettproposisjonen for 2007 framgår det at formålet med tilskudd til boligsosialt arbeid er å styrke og videreutvikle de ordinære tjenestene i kommunene, slik at de bedre kan ivareta bostedsløses og rusmiddelbrukeres behov for oppfølging i bolig.

Arbeids- og sosialkomiteen uttaler følgende i forbindelse med behandlingen av budsjettkapittel 621:⁷

”Komiteen viser til at bevilgningene under dette kapitlet går til en rekke prioriterte formål og imøteser synliggjøring av hvilke resultater som oppnås i form av bedre kvalitet på tjenestene til utsatte grupper.”

Revisjonen av tilskudd til boligsosialt arbeid i kommunene viser følgende:

- Tildelingsbrevet gir ingen konkrete styrings-signaler for tilskuddsordningen ut over formålsbeskrivelsen i budsjettproposisjonen.
- Kriteriene for måloppnåelse og tildeling er vanskelige å identifisere, og spredd på en rekke dokumenter.
- Det er vanskelig å identifisere sammenhengen mellom mål, kriterier og rapporteringskrav. Det mangler rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakere. Saksbehandlingsprosessen mellom fylkesmennene og Sosial- og helsedirektoratet er ikke sporbar. Vedtak om tilskudd er ikke alltid dokumentert.
- Sosial- og helsedirektoratets årsrapport til departementet omtaler i liten grad hvordan de ordinære tjenestene i kommunene er styrket og utviklet.

Revisjonen viser liten konkretisering av forventninger til måloppnåelse i departementets styring av midlene under kapittel 621. Tilskuddsordningen til boligsosialt arbeid i kommunene er utformet på en måte som gjør det vanskelig å synliggjøre måloppnåelse på årlig basis. Manglende

7) Budsjett-innst. S. nr. 15 (2006–2007).

fokus på måloppnåelse i styring, samordning og forvaltning av tilskuddsordningen øker risikoen for at Stortingets målsetting med bevilgningen ikke realiseres.

I egen rapport har Riksrevisjonen dokumentert at forvaltningen av ordningene på det boligsosiale området ikke er godt nok samordnet. Det er lang ventetid og få boliger tilgjengelig i kommunene.⁸

En evaluering av tilskuddsordningen fra 2007 viste at situasjonen for bostedsløse i tilskuddskommunene har blitt bedre. Evalueringen framhever imidlertid at statlige virkemidler på det boligsosiale området ikke er godt nok samordnet. Det er behov for en konkretisering av hvordan målene for ordningen skal nås, og for større samordning av statlige virkemidler for å hindre at staten framstår fragmentert på det boligsosiale området.

Departementet opplyser at det siden 2003 er gitt få føringer for tilskuddsordningen ut over det som er presisert i det enkelte års budsjett, og erkjenner at styringen av ordningen bør videreutvikles. Mål- og resultatstyringen av tilskuddsforvaltningen bør forbedres gjennom operasjonalisering av mål, tydeliggjøring av kriterier for måloppnåelse og kriterier for tildeling, og tydeliggjøring av hvilke krav som skal stilles til rapportering fra tilskuddsmottaker.

Riksrevisjonen viser også til omtalen av tilskudd til kommunalt rusarbeid under Helse- og omsorgsdepartementet og revisjon av mål- og resultatstyring innenfor rus- og boligsosialt arbeid i enkelte fylkesmannsembeter under Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

1.3.6 Styring av koding og tilgang til vedtak i Datasystemet for utlendings- og flykningsaker
Datasystemet for utlendings- og flykningsaker (DUF) benyttes både av Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. I DUF registreres koder for ulike typer av vedtak for asyl- og oppholdssaker.

For asylsøkere med mangelfulle identifikasjonspapirer innførte Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda i løpet av 2007 ny vedtakspraksis som kan føre til ulike typer av begrensninger i oppholdstillatelsene. Revisjonen viser at det er utfordringer og konsekvenser for bosettingsarbeidet knyttet til slike vedtak. Blant annet kan det være usikkerhet om begrensede opp-

holdstillatelser utløser integreringstilskudd og rett og plikt til norskopplæring og introduksjonsprogram.

Ved revisjon av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets tilskuddsforvaltning har Riksrevisjonen fått opplyst at direktoratets saksbehandlere ikke har tilgang til alle vedtakene i DUF, noe som er nødvendig for den videre saksbehandlingen i bosettingsarbeidet. Likeledes gjennomfører ikke Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda entydig koding av vedtak som kan innebære begrensninger i oppholdstillatelsene. Konsekvensene av disse svakhetene kan være forsinkelser og feil i saksbehandlingen slik at det kommunale bosettingsapparatet og de som søker om oppholdstillatelse, blir rammet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er oppmerksom på forholdet og vil ta saken opp med Utlendingsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Departementet er opptatt av å finne en løsning som kan bidra til raskere bosetting av asylsøkere som har fått opphold.

1.4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets 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 Arbeids- og velferdsetaten

Innledning

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har bedt Riksrevisjonen følge endringsprosessene som finner sted i forvaltningen.⁹ Dette gjelder spesielt den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Omstillingsarbeidet går over flere år og skal slutføres i 2010. Riksrevisjonen påpeker mulige risikoområder som kan være til hinder for framdrift og måloppnåelse i endringsprosessene.

Arbeids- og velferdsetaten er i rute med å etablere NAV-kontorer og forvaltningsenheter. NAV-kontorene skal følge opp og veilede brukerne. Mye av den tradisjonelle saksbehandlingen flyttes over i egne forvaltningsenheter i 2008 for å frigjøre ressurser til bedre oppfølging av brukere i førstelinjen.

8) Dokument nr. 3:8 (2007–2008).

9) Innst. S. nr. 195 (2005–2006).

Etaten har startet arbeidet med å utvikle nye arbeidsmetoder og saksbehandlingsrutiner og med opplæring i disse. Utvikling av tjenestene til brukerne i tråd med intensjonene bak NAV-reformen representerer imidlertid utfordringer for etaten i de kommende to årene. Det gjenstår blant annet avklaringer av grensesnitt mellom roller, enheter og nivåer i etaten. Intern virksomhetsstyring er en viktig forutsetning for både tjenesteproduksjon og videre reformarbeid. Etaten har fortsatt utfordringer med å etablere et felles system for dette.

Det store endringstrykket gir betydelige utfordringer på ikt-området. Etaten gjennomfører store og parallelle utviklingsprosjekter, som til dels benytter teknologi som er ny for etaten.

Etaten har gjennomført tiltak for å forbedre økonomirutinene. Departementet uttaler at etaten avlegger et fullstendig regnskap som omfatter bokføring og pliktig rapportering. I tillegg er det utarbeidet et årsregnskapsdokument, som omfatter en beskrivelse av hovedtall og enkelte analyser og utviklingstrekk. Tiltakene innenfor økonomirutinene har hatt effekt i 2007, men etaten har fortsatt utfordringer knyttet til

- internkontroll i stønadsforvaltningen
- rutiner for utgiftsposteringer av større investeringer og generelle driftskostnader
- helhetlig regnskapspresentasjon

Disse forholdene påvirker kvaliteten på etatens regnskap, spesielt med tanke på at regnskapet er en viktig informasjonskilde for styringsformål.

Riksrevisjonen har følgende vesentlige merknader til etatens regnskap for 2007:

2.1.1 Sviktende internkontroll i forvaltningen av pensjoner og ytelser

Etaten forvalter stønader for betydelige beløp. Riksrevisjonen har i forbindelse med tidligere års revisjoner pekt på svak systemstøtte, og at rutinene for internkontroll ikke blir fulgt.¹⁰

God internkontroll i forvaltningen av pensjoner og ytelser er viktig for å sikre god regnskapskvalitet og for å gi et korrekt økonomisk bilde av stønadsforvaltningen. Korrekt beregning, utbetaling og regnskapsføring er grunnleggende for å ivareta kravet om at etatens brukere skal få riktig ytelse til rett tid, og for å forebygge misligheter.

Årets revisjon viser følgende:

- Det er mangelfull funksjonsdeling, som innebærer at samme person forestår registrering og saksbehandling av kravet, kontroll av saken og klargjøring til utbetaling.
- Kvalitetsstandarder og sjekklister som skal kompensere for manglende internkontroll i saksbehandlingssystemene, følges ikke.
- Kontrollaktiviteter dokumenteres ikke.
- Ikt-verktøy, blant annet for vurdering av medlemskap i folketrygden, mangler.

Etaten har over flere år utviklet en rekke internkontrolltiltak, men de følges ikke konsekvent. Enkelte enheter i ytre etat nedprioriterer bevisst rutineene for internkontroll av kapasitetshensyn.

Revisjonen viser også at nye NAV-kontorer har utfordringer med å etablere en tilfredsstillende internkontroll. Etaten har ikke gjennomført noen systematisk vurdering av omstillingsarbeidets betydning for internkontrollen, og det gjenstår arbeid for å etablere kompetanse og tilfredsstillende rutiner ved de nye kontorene. Det etableres nye forvaltningsenheter som skal overta vedtaksfunksjonen i Arbeids- og velferdsetaten. Disse skal bidra til bedre internkontroll, men det forutsetter oppfølging og kvalitetssikring fra direktoratet.

Departementet presiserer at det ser alvorlig på manglende etterlevelse av internkontrollrutiner, og vil følge opp dette særskilt. Det understreker videre at direktoratet har opplyst at arbeid med internkontroll ikke bevisst er nedprioritert i etaten. I 2008 er det satt i gang et prosjekt som vil utvikle et helhetlig rammeverk for internkontroll i etaten. Departementet er klar over at et omfattende omstillingstrykk kan medføre økt risiko for mangelfull oppfølging av rutiner på driftsområdet. Oppgaver og kompetanse fra to etater skal samles, og ny kompetanse skal utvikles i tråd med nye oppgaver. Dette er et arbeid som vil pågå i flere år. Departementet peker også på utvikling av nye ikt-løsninger som vil kunne bidra til å redusere de svakhetene i internkontrollen som finnes i den eksisterende systemporteføljen.

2.1.2 Svikt i etatens arbeid med oppfølging av brukere

Nye regler i folketrygdloven for oppfølging av sykmeldte trådte i kraft i mars 2007. Disse tydeliggjør arbeidsgivernes og Arbeids- og velferdsetatens plikt til å utarbeide oppfølgingsplaner og avholde dialogmøter med sykmeldte.

10) Dokument nr. 1 (2007–2008).

Revisjon av etatens arbeid med brukere som mottar sykepenger ved nye NAV- kontorer, viser følgende:

- *Oppfølgingsplaner*
En oppfølgingsplan er en gjensidig avtale som forplikter partene og systematiserer arbeidet mot målet om at brukeren skal komme i arbeid. Arbeidsgiveren skal i samarbeid med arbeidstakeren utarbeide en oppfølgingsplan ved 6 ukers sykmelding. Arbeids- og velferdsetaten skal rutinemessig innhente oppfølgingsplanene. Etaten har store utfordringer med å gjennomføre dette. Etatens årsrapport understøtter funnene.
- *Dialogmøter*
Arbeidsgiveren skal avholde dialogmøte 1 for dem som er helt sykmeldte, senest ved 12 ukers sykmelding. Arbeids- og velferdsetaten skal ha skriftlig melding om dette dialogmøtet. Når arbeidsuførheten har vart i 6 måneder, skal Arbeids- og velferdsetaten avholde et dialogmøte 2. Etaten har store problemer med å innhente dokumentasjon for dialogmøte 1 og med å gjennomføre dialogmøte 2.
- *Oppfølging av arbeidsgivere*
Etaten verken purrer eller sanksjonerer mot arbeidsgivere som ikke utarbeider oppfølgingsplaner eller gjennomfører dialogmøter.

Tidsbegrenset uførestønad er en midlertidig uføreytelse som gis når det er en viss sannsynlighet for at brukeren kan komme tilbake i arbeid på et senere tidspunkt. Ytelsen er foreslått innlemmet i den nye ordningen med arbeidsavklaringspenger.¹¹ Etaten har en lovpålagt plikt til å utarbeide en oppfølgingsplan for dem som mottar tidsbegrenset uførestønad.¹² Oppfølgingsplanen er et viktig verktøy for å bidra til at brukeren kommer tilbake i arbeid.

Revisjonen viser følgende:

- Det mangler oppfølgingsplaner i 72 prosent av de kontrollerte sakene for tidsbegrenset uførestønad.
- Flere kontorer har bevisst nedprioritert oppfølging av brukere som mottar tidsbegrenset uførestønad.

Gjennomføring av NAV-reformen fører til et betydelig endringstrykk for etaten, og i 2008 vil

11) Høringsnotat med forslag om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med en ny midlertidig folketrygdytelse (arbeidsavklaringspenger) og forslag om å innføre rett og plikt til arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplan av 11. desember 2007.

12) Folketrygdloven § 12.9.

etaten innføre en ny ikt-løsning som støtter arbeidet med å følge opp brukere. I tillegg er arbeidsmetodene ved de nye NAV-kontorene under utvikling. Etablering av forvaltningsenheter er ment å frigjøre ressurser til bedre oppfølging av brukere. Etaten forventer imidlertid å ha utfordringer med å gi brukerne tilpasset oppfølging med riktig kvalitet de neste årene.¹³

Departementet bemerker at problemstillingene rundt oppfølging av sykmeldte har vært et sentralt tema på etatsstyringsmøtene mellom etaten og departementet i 2007. Departementet har også registrert at etaten i liten grad har vedtatt sanksjoner overfor arbeidsgivere som ikke overholder sine plikter. Departementet og etaten vil ha stor oppmerksomhet knyttet til oppfølgingen av sykmeldte også i 2008.

Departementet har foreslått at tidsbegrenset uførestønad skal inngå i de nye arbeidsavklaringspengene som skal tre i kraft fra 1. mai 2009. Departementet har tatt et initiativ til en evaluering av ordningen med tidsbegrenset uførestønad som skal sluttføres i 2008.

2.1.3 Betydelige svakheter i etatens forvaltning av saker med utenlandstilsnitt

Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av saker med utenlandstilsnitt innebærer en kompleks saksbehandling som tar hensyn til norsk regelverk og internasjonale avtaler, for eksempel EØS-regelverket. Saksbehandlingen omfatter både brukere som bor og/eller arbeider i Norge og på norsk sokkel, og brukere som oppholder seg i utlandet og har rettigheter etter folketrygdloven.

Riksrevisjonen har vurdert etatens forvaltningsapparat knyttet til saker med utenlandstilsnitt. Revisjonen viser følgende:

- *Mangelfull oversikt over omfanget av saker med utenlandstilsnitt*
Etaten har ikke oversikt over omfanget av utenlandssaker som saksbehandles hvert år, eller hva utbetalinger i disse sakene totalt beløper seg til.
- *Manglende medlemsregister for folketrygden*
Etaten har ikke til enhver tid oppdatert informasjon over hvem som er medlem av folketrygden. Rett til ytelser etter folketrygdloven forutsetter medlemskap, og vurderinger av medlemskapet må gjøres av alle enhetene i etaten som behandler saker med utenlandstilsnitt.

13) Brev fra Arbeids- og velferdsetaten til Riksrevisjonen av 22. april 2008.

- *Manglende innkreving av trygdeavgift*
Arbeidstakeres medlemskap i folketrygden forutsetter innbetaling av trygdeavgift. Etaten har ansvar for å kreve inn trygdeavgift blant annet for arbeidstakere fra EØS-land som har fått arbeidstillatelse, men som ikke er skattepliktige til Norge. Etaten mangler rutiner og ikt-løsninger for å identifisere aktuelle avgiftspliktige medlemmer i folketrygden og for å verifisere at pensjons- og ytelsesmottakere faktisk er medlemmer i folketrygden og har betalt trygdeavgift.
- *Manglende rutiner for samhandling med andre etater*
Det er ikke etablert rutiner eller ikt-løsninger for utveksling av relevant informasjon mellom etaten og andre etater som Utlendingsdirektoratet og Skattedirektoratet. I forbindelse med vurderingen av medlemskap og retten til ytelser må etaten kommunisere med Utlendingsdirektoratet når det gjelder personers oppholdsgrunnlag i Norge. Ansvar for fastsetting og innkreving av trygdeavgift er delt mellom Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetatens ansvar omfatter i hovedsak persongrupper som ikke anses skattepliktige til Norge etter skattelovens bestemmelser.
- *Mangelfull kompetanse på området*
Revisjonen viser at etaten har betydelige utfordringer knyttet til kompetanse på praktiseringen av både nasjonal lovgiving og trygdeavtaler, for eksempel EØS-forordninger om trygd.

Manglende oversikt over sakene og mangel på medlemsregister tyder på at Arbeids- og velferdsetaten ikke har et helhetsgrep på utenlandsområdet. Manglende rutiner og ikt-systemer representerer en betydelig risiko for feil vedtak og utbetalinger, både til enkeltpersoner og ulike behandlere. I en egen rapport har Riksrevisjonen pekt på at EØS-borgere kan motta kontantstøtte uten at grunnlaget for å motta stønad er tilstrekkelig dokumentert.¹⁴

Departementet understreker at Riksrevisjonens funn er mangler som man nå arbeider med å utbedre. Som ledd i dette er det besluttet å omorganisere arbeidet knyttet til utenlandsområdet, og arbeidet med å fastsette detaljene om dette pågår. Utvikling av systemstøtte vil bli høyt prioritert.

14) Dokument nr. 3:12 (2006–2007).

2.1.4 Svakheter i helsetjenesteforvaltningen

Det er avdekket svakheter i etatens forvaltning av stønad ved helsetjenester. Dette omtales under Helse- og omsorgsdepartementet.

2.2 Utlendingsdirektoratet

Lov om offentlige anskaffelser fastsetter at enhver anskaffelse, så langt det er mulig, skal være basert på konkurranse. For anskaffelser over 100 000 kroner eksklusiv merverdiavgift skal det føres anskaffelsesprotokoll. Videre skal det legges fram skatteattest og HMS-egenerklæring for alle norske leverandører som leverer tilbud.

Revisjonen viser at direktoratet ikke følger disse forskriftene:

- Ved 11 av 14 anskaffelser som overstiger 100 000 kroner, kan direktoratet ikke forevise anskaffelsesprotokoll.
- Ved 12 av de 14 anskaffelsene kan direktoratet ikke legge fram skatteattest og HMS-egenerklæring fra leverandøren.

Departementet viser til at Utlendingsdirektoratet arbeider med å få konkurranseutsatt helse- og omsorgsrelaterte tjenester. Ansvar for alle anskaffelser skal samles på ett sted, i Innkjøpsenheten, og alle avdelinger plikter å involvere Innkjøpsenheten i anskaffelser over terskelverdiene. Direktoratet skal utarbeide innkjøpsstrategi og innkjøpshåndbok, og det skal satses på kompetanseheving på innkjøpsområdet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil for øvrig ta dette spesielt opp med Utlendingsdirektoratet i den ordinære styringsdialogen.

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

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Svakheter i høreapparatformidlingen

I Dokument nr. 1 (2006–2007) omtalte Riksrevisjonen svakheter i formidlingen av høreapparater. Departementet oppga da en målsetting om at tiltak for å bedre svakheteene skulle presenteres i forslag til statsbudsjettet for 2008. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) opplyser Arbeids- og inkluderingsdepartementet imidlertid at arbeidet er forsinket. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler på

bakgrunn av dette at det er kritikkverdig at de hørselshemmede ikke er gitt prioritet i tråd med Stortingets ønske.¹⁵

Sosial- og helsedirektoratet leverte, i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, 5. september 2007 rapporten *Å høre og bli hørt – Anbefalinger for en bedre høreapparatformidling*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fulgt opp saken sammen med Helse- og omsorgsdepartementet. Departementene mente at rapporten inneholdt uklare punkter. De to direktoratene ble bedt om å supplere og utdype rapporten og komme med konkrete anbefalinger og endringsforslag. Dette arbeidet er gjennomført, og departementene vurderer nå de foreslåtte tiltakene.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Informasjonssikkerhet i trygdeetatens stormaskinmiljø

I Dokument nr. 1 (2006–2007) omtalte Riksrevisjonen mangler og svakheter i informasjonssikkerheten i Trygdeetatens stormaskinmiljø. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba om å bli holdt orientert om arbeidet.¹⁶

Arbeids- og velferdsetaten etablerte etter dette et prosjekt som skulle gjennomføre kortsiktige forbedringer i 2006 og legge grunnlag for flere tiltak i perioden 2007–2009.

Revisjonen viser at etaten har utbedret flere svakheter. Det gjenstår imidlertid et betydelig arbeid for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet i stormaskinmiljøet.

Tilsvarende svakheter finnes også i andre deler av etatens ikt-miljø. Arbeidet som gjenstår, synes å være mer komplisert enn det som er utført så langt. Etaten har utfordringer knyttet til

- å sikre nødvendig sikkerhetskompetanse i linjeorganisasjonen
- å utvikle eierskap til resultater av prosjektarbeidet i linjen
- å sette av tilstrekkelige ressurser for innføring av endringer

Departementet uttaler at det er utfordrende å sikre at stormaskinmiljøet og ikt-driften råder over riktig sikkerhetskompetanse. Det er planlagt og til dels implementert tiltak for å øke kompetan-

sen. Departementet opplyser at det vil følge opp saken særskilt i 2008.

Saken blir fulgt opp.

4.3 Sametingets tilskuddsforvaltning

Svakheter ved Sametingets tilskuddsforvaltning er tatt opp i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for 2004, 2005 og 2006.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har merket seg mangler i Sametingets tilskuddsforvaltning og at rutinene for internkontroll fortsatt ikke virker som forutsatt.¹⁷ Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger saken.

I løpet av 2007 har Sametinget styrket sin oppfølging av tilskuddsmidlene ved å utarbeide et nytt regelverk. Fra 2008 vil Sametingets kontroll av opplysninger fra tilskuddsmottakere dokumenteres i en egen modul i saksbehandlingssystemet Websak. Målet er å ivareta kravene i det statlige økonomiregelverket.

Sametinget har arbeidet med å rydde opp i gamle uoppgjorte tilsagn av tilskuddsmidler. Dette har ført til tilbaketrekkinger og tilbakebetalinger av eldre tilskudd på ca. 6,5 mill. kroner. Sametinget opplyser at arbeidet med en tett oppfølging av eldre tilskudd og med prosjekter som ikke er realisert, vil fortsette i 2008.

Saken blir fulgt opp både med hensyn til Sametingets internkontroll og tilskuddsforvaltning.

4.4 Forskutterte dagpenger ved konkurs

I Dokument nr. 1 (2007–2008) tok Riksrevisjonen opp svakheter i Aetats forvaltning av ordningen med å forskuttere dagpenger ved konkurs. Det ble blant annet påpekt Aetats mangelfulle oppfølging av refusjonskrav ved endt forskutteringsperiode. Riksrevisjonen tok også opp manglende totalavstemming av forskutterte dagpenger mot refusjoner.

Arbeids- og velferdsetaten opplyser at den arbeider med å gjennomgå dagens ordning med utbetaling av lønnsгарantimidler og forskuttering av dagpenger ved konkurs. Hensikten med arbeidet er å oppnå en mer ressurseffektiv, brukervennlig og helhetlig saksbehandling innenfor lønnsгарantiområdet. Etaten opplyser imidlertid at innføring av en bedre systemstøtte for saksfeltet ikke er prioritert i 2008.

15) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

16) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

17) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

Saken blir fulgt opp.

4.5 Hjelpemiddelforvaltningen

I Dokument nr. 1 (2007–2008) omtalte Riksrevisjonen mangler og svakheter i hjelpemiddelforvaltningen.

Revisjonen viser at samtlige hjelpemiddelsentraler har gjennomført lagertellinger etter vedtatt mål ved utgangen av 2007. De har rapportert om avvik, risiko og tiltak. Årsaker til avvik er blant annet rutinesvikt og mangelfull kompetanse. Etatens samlerapport viser imidlertid et totalt avvik i størrelsesorden 82 mill. kroner. De identifiserte avvikene er betydelige og representerer en risiko for økonomisk tap og misligheter.

Riksrevisjonen ser positivt på de gjennomførte tiltakene, men understreker betydningen av at arbeidet med lagertellinger og rutiner videreføres for å unngå økonomisk tap og misligheter.

Saken er avsluttet.

4.6 Bidragsreskontro

I Dokument nr. 1 (2007–2008) omtalte Riksrevisjonen feil og mangler ved innføring av nytt reskontro- og innkrevningssystem på bidragsområdet. Blant annet ble det ikke gjennomført fullstendige avstemminger for 2006. Staten har i 2007 arbeidet for å avklare differansene og forbedre avstemmingsrutinene. Den har gjort nødvendige avstemminger for 2007.

Saken er avsluttet.

4.7 Samefolkets fond

Stortinget vedtok 16. juni 2000 å bevilge 75 mill. kroner til Samefolkets fond. På grunn av uklarhet rundt formålet med fondet var avkastningen av fondet ennå ikke tatt i bruk i 2006. Riksrevisjonen omtalte dette i Dokument nr. 1 (2007–2008).

Sametingets plenum vedtok i møte 25. september 2007 at Samefolkets fond skulle tas i bruk. Av Sametingets budsjett for 2008 går det fram at utbetalinger fra fondet vil settes i verk fra 2008.

Saken er avsluttet.

4.8 Arbeidsmarkedstiltak

I Dokument nr. 1 (2007–2008) tok Riksrevisjonen opp svakheter i forvaltningen av arbeidsmarkedstiltak. Det ble påpekt at etablerte rutiner

ikke ble fulgt, og at Aetatens samarbeid med tiltaksarrangører hadde svakheter.

Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet en rekke tiltak for å bedre internkontrollen med arbeidsmarkedstiltak. Staten opplyser at fylkesenhetene har et betydelig ansvar for dette kontrollarbeidet. Direktoratet vil følge opp fylkesenhetene.

Riksrevisjonen understreker betydningen av at kontrollarbeidet prioriteres.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

5.1.1 Generelt

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er et stort og komplekst departement med en omfattende oppgaveportefølje. Departementet har i 2007 arbeidet med å videreutvikle virksomhetsstyringen med utgangspunkt i virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet.

Sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter er en grunnleggende forutsetning for offentlighetens innsyn og etterfølgende kontroll av gjennomføringen av Stortingets vedtak og forutsetninger. Det er fremdeles svakheter i sporbarheten, og departementet legger fram dokumentasjon av styringen som er ny for Riksrevisjonen etter at revisjonen er avsluttet. Det er i tillegg vanskelig å spore sammenhengen mellom budsjettproposisjonen og departementets tildelingsbrev til underliggende virksomheter. Departementet bes redegjøre for sin strategi for å sikre sammenheng og sporbarhet mellom budsjettproposisjon og virksomhetsstyring.

Departementet legger til grunn at systemet for styring av underliggende virksomheter er tilfredsstillende. Riksrevisjonen mener imidlertid at det kan stilles spørsmål ved departementets styrings-systemer når måloppnåelsen på sentrale politikk-områder ikke er i tråd med Stortingets forventninger. Selv om departementet legger mye arbeid i å styre vesentlige områder, er det etter Riksrevisjonens vurdering på enkelte områder lagt for stor vekt på aktiviteter og tiltak på bekostning av mål.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i sin styring av viktige områder har til-

strekkelig oppmerksomhet på langsiktige utfordringer.

5.1.2 Styring av arbeidet med oppfølging av brukere

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomfører lovpålagt oppfølging av brukere som mottar helserelaterede ytelser. Det er urovekkende at det i over 70 prosent av de kontrollerte sakene for tidsbegrenset uførestønad manglet oppfølgingsplan, og at flere NAV-kontorer bevisst har nedprioritert oppfølging av disse brukerne. Oppfølging av brukere er en forutsetning for å realisere intensjonene med NAV-reformen. Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for sine ambisjoner på kort og lang sikt for innhold og kvalitet i etatens oppfølging av brukere som mottar helserelaterede ytelser.

5.1.3 Styring av utenlandsområdet

Riksrevisjonen er kritisk til departementets oppfølging av de store utfordringene som Arbeids- og velferdsetaten stilles overfor når det gjelder arbeidsinnvandring og økt saksmengde på utenlandsområdet. Riksrevisjonen kan ikke se at departementets styring i 2007 avhjelper svakhetene i forvaltningen av området, men konstaterer at departementet er tilfreds med at Arbeids- og velferdsetaten skal levere en oppdatert handlingsplan i juni 2008. Riksrevisjonen er imidlertid av den oppfatning at departementet burde ha kommet vesentlig lenger i sin styring av dette området og stiller spørsmål ved om departementets manglende fokus på forventning om måloppnåelse er en årsak til at dette arbeidet har tatt så lang tid.

Riksrevisjonen er videre kritisk til at departementet ikke har hatt tydeligere mål når det gjelder samordning med andre departementer og offentlige instanser som er viktige for måloppnåelsen på utenlandsområdet, for eksempel Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet. Rutiner for operativ samhandling mellom disse etatene eksisterer ikke i dag. Departementet bes redegjøre for hvilken strategi det har for å sikre et mer effektivt forvaltningsapparat for å håndtere økningen i antall utenlandssaker som følge av økt arbeidsinnvandring.

5.1.4 Styring og gjennomføring av pensjonsreformen

Riksrevisjonen konstaterer at departementets arbeid med nytt regelverk for pensjoner er forsinket i 2007. Forsinkelsene fører til at ikt-løsningen utvikles før regelverket er fastsatt, og før endelige planer for slutfasen er utarbeidet. Dette

innebærer risiko for at utviklingen av systemet tar lengre tid og blir mer kostbart, og at systemet får dårligere funksjonalitet enn planlagt. Riksrevisjonen understreker hvor viktig det er at departementet i den videre styringen av pensjonsprogrammet gir tydelige signaler om prioriteringer og fastsetter en realistisk plan som gir forutsigbarhet for utvikling av ikt-løsning.

5.1.5 Pensjonsreformen og samordningsloven

Riksrevisjonen konstaterer at Stortinget gjennom en 15-årsperiode har tatt opp problemet med at enkelte tjenstepensjonister taper på å få medregnet rettigheter til tilleggspensjon i folketrygden, såkalt negativ effekt. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere samordningen i arbeidet med pensjonsreformen. Avklaring av problemstillingene har tatt lang tid, og mange pensjonister har ikke fått de ytelsene som Stortinget opprinnelig la til grunn. Det kan derfor stilles spørsmål ved om framdriften i arbeidet til nå har vært i tråd med Stortingets forutsetninger.

Pensjonsreformen innføres i 2010. Riksrevisjonen vil peke på at negativ effekt ut fra dagens regelverk vil berøre flere brukere også lenge etter at et nytt regelverk er innført. Det er derfor viktig at problemstillingene i forbindelse med en negativ effekt avklares i den pågående pensjonsreformen. Det bes opplyst når og hvordan departementet planlegger å legge fram en realistisk plan for dette arbeidet.

5.1.6 Styring og oppfølging av tilskudd til boligsosialt arbeid

Stortinget har bedt om at resultatene av regjeringens innsats mot fattigdom synliggjøres. Både Riksrevisjonens kontroll og eksterne evalueringer viser at innsatsen er lite målrettet og dårlig samordnet. Tilskuddsordningen til boligsosialt arbeid i kommunene er utformet på en måte som gjør det vanskelig å synliggjøre måloppnåelse på årlig basis. Manglende fokus på måloppnåelse i styring og forvaltning øker risikoen for at Stortingets målsetting med bevilgningen ikke realiseres. Det bes opplyst hvordan departementet vil bedre sin styring av området for å synliggjøre effekten av tiltakene som er satt i verk.

5.1.7 Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker

Riksrevisjonen er bekymret for mangler og svakheter i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet får ikke nødvendig tilgang til alle relevante vedtak, og det er svakheter ved datakvaliteten.

Konsekvensene kan være forsinkelser og feil i saksbehandlingen slik at det kommunale bosettingsapparatet og de som søker om oppholdstillatelse, blir rammet. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementet sikrer en effektiv forvaltning gjennom hele styringskjeden.

5.2 Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetatens forvaltningsansvar berører hele landets befolkning. Riksrevisjonen ser positivt på at etaten er i rute med å etablere NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Revisjonen viser imidlertid at det store endringstrykket gir betydelige utfordringer på flere områder.

Riksrevisjonen konstaterer at etaten har utfordringer med å etablere god internkontroll. Riksrevisjonen har pekt på sviktende internkontroll gjennom flere år i tilknytning til en rekke ytelser. Revisjonen viser blant annet mangelfull funksjonsdeling, som innebærer at samme person forestår registrering og saksbehandling av et krav, kontroll av saken og klargjøring til utbetaling. Svikt i internkontrollen kan føre til at brukerne ikke får rett ytelse til rett tid slik de lovmessig har krav på. Slik praksis gir også risiko for misligheter og feil i regnskapene. Departementet er klar over at endringstrykket representerer en risiko for etatens gjennomføringsevne, og viser til etatens planer for kompetansebygging. Utvikling av nye ikt-løsninger vil kunne bidra til å redusere kjente svakheter i internkontrollen. Departementet bes gjøre rede for hvordan det vil sikre at Arbeids- og velferdsetaten har en tilfredsstillende internkontroll også i omstillingsperioden.

Riksrevisjonen er svært kritisk til at Arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomfører lovpålagt oppfølging av brukere. Selv om etaten er i omstilling, har brukerne rett til oppfølging som skal bidra til tilbakeføring til arbeid. Riksrevisjonen ber opplyst hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å sikre lovpålagt oppfølging av brukere.

Riksrevisjonen konstaterer at Arbeids- og velferdsetaten i forvaltningen av utenlandssaker mangler rutiner, ikt-løsninger og kompetanse. Etaten har ikke oversikt over omfanget av utenlandssaker og mangler et register over hvem som er medlem av folketrygden. Etaten mangler videre rutiner og ikt-løsninger for fastsettelse, innkreving og innrapportering av trygdeavgift i saker med utenlandstilsnitt. Svakheter utgjør en betydelig risiko for internkontrollen og for uriktige vedtak og utbetalinger til enkeltpersoner og behandlere. Departementet bes gjøre rede for

hvordan det på kort og lang sikt vil sikre brukernes rettigheter i saker med utenlandstilsnitt.

5.3 Utlendingsdirektoratet

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at den ser svært alvorlig på det store antall merknader som knytter seg til brudd på anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen er kritisk til at Utlendingsdirektoratet har brutt anskaffelsesregelverket i svært mange av de sakene som Riksrevisjonen har kontrollert. Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil følge opp forholdet i styringsdialogen med direktoratet.

5.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

- Riksrevisjonen konstaterer at de påpekte svakheter ved høreapparatformidlingen ikke er brakt i orden.
- Arbeids- og velferdsetaten har utbedret flere svakheter ved ikt-sikkerheten i stormaskinmiljøet. Det gjenstår imidlertid et betydelig arbeid for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet.
- Sametinget har satt i verk tiltak for å bedre tilskuddsforvaltningen og startet arbeidet med å forbedre rutineene på flere områder.
- Arbeids- og velferdsetaten arbeider med å gjennomgå dagens ordning med utbetaling av lønnsгарantimidler og forskuttering av dagpenge ved konkurs. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at innføring av en ny ikt-løsning ikke er prioritert i 2008.

Riksrevisjonen ber om departementets vurdering av den videre oppfølging av ovennevnte saker.

6 Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. august 2008 svart:

”Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 18. juni d.å. Nedenfor følger merknader til sakene som Riksrevisjonen tar opp. Jeg viser også til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev av 20.5.2008 til Riksrevisjonen, der det ble gitt utdypende svar vedrørende disse forholdene.

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

Jeg vil innledningsvis understreke at jeg er glad for at revisjonen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har videreutviklet sin virksomhetsstyring i 2007 og forbedret rutineene for oversendelse av dokumenter av styrende karakter

til Riksrevisjonen. Beklageligvis har enkelte styringsdokumenter likevel ikke blitt oversendt Riksrevisjonen innen rimelig tid. Dette vil departementet følge opp i 2008.

Jeg vil også framheve at det er, og vil være, betydelige styringsmessige utfordringer på departementets ansvarsområde. Jeg vil i denne sammenheng særskilt peke på utfordringene knyttet til Arbeids- og velferdsetaten og NAV-reformen. 2007 var det første hele regnskapsåret for Arbeids- og velferdsetaten. Dette året var preget av en omfattende planlegging og omstilling for hele den nye etaten som følge av NAV-reformen. I tillegg skulle den løpende driften ivaretas. Det er store utfordringer knyttet til å gjennomføre omstillingen samtidig som løpende drift skal ivaretas på en tilfredsstillende måte. Det er derfor viktig å ha tålmodighet i forhold til realiseringen av de resultater som er formålet med omstillingen.

Jeg har noen merknader til de øvrige utfordringene Riksrevisjonen har pekt på. Etter Riksrevisjonens vurdering er det:

”... uklarheter knyttet til sporbarheten og innhold i departementets styring. Blant annet er det gitt styringssignaler i møter og per e-post som etter departementets egen definisjon ikke er av styrende karakter.”

Jeg vil understreke at departementet har klare retningslinjer for hvordan styringssignaler skal gis og hva som er styringsdokumenter. Dette er blant annet synliggjort i departementets retningslinjer for virksomhetsstyring som sist ble ajourført i 2007. På bakgrunn av spesielle behov knyttet til styring og oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten og Utlendingsdirektoratet er det utformet egne retningslinjer for departementets styring og kontakt med disse virksomhetene. Behovet for andre virksomhetsspesifikke retningslinjer vurderes fortløpende.

De fastsatte retningslinjene er basert på statens økonomiregelverk og skal sikre at departementets styring er i tråd med dette. I en grad det kan dokumenteres avvik fra retningslinjene vil departementet følge dette opp.

På bakgrunn av Riksrevisjonens påpekning har departementet gjennomgått styringen av Arbeids- og velferdsetaten. Vi kan ikke se at det er gitt styringssignaler i møter som ikke er av styrende karakter eller gjennom e-post.

Jeg vil imidlertid understreke at det er dialog mellom departementet og våre underliggende virksomheter, om spørsmål som vedrører styringen, både på e-post, telefon og i møter som ikke er av styrende karakter. Slik dialog er etter departementets vurdering både nødvendig og hensiktsmessig. Alle styringssignaler til Arbeids- og velferdsdirektoratet blir imidlertid skriftliggjort og dokumentert, enten i referater fra møtene som er en del av styringsdialogen, eller i form av egne brev (jf. ovennevnte retningslinjer). Skillet mellom dialog og styringssignaler er tydeliggjort overfor virksomhetene.

Departementet jobber kontinuerlig med å sikre sammenheng, konsistens og sporbarhet mellom ulike styringsdokumenter. I forbindelse med departementets arbeid med St.prp. nr. 1 (2008–2009) vil det bli foretatt en systematisk gjennomgang av politikkmålene på AIDs ansvarsområde, slik de framstilles på resultatnivå, og virksomhetsmålene for den enkelte virksomhet under departementet. Formålet med denne gjennomgangen er nettopp å tydeliggjøre sammenhengen mellom mål og strategier i budsjettproposisjonen og departementets virksomhetsstyring. Departementet legger vekt på at det skal framstå klart for den enkelte virksomhet, hvordan denne forventes å bidra til de overordnede målene på politikkområdet.

Jeg vil understreke at departementet også tidligere har vektlagt å sikre sammenheng, konsistens og sporbarhet mellom styringsdokumenter. Som nevnt i departementets brev av 20.5 ser vi imidlertid at det kan være behov for ytterligere tydeliggjøring på dette området. Blant annet ser vi at det kan være en utfordring for aktører, som ikke deltar i styringsdialogen, å se hvordan mål og strategier følges opp i virksomhetsstyringen.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det også følgende utfordringer knyttet til AIDs virksomhetsstyring:

- Det er liten konkretisering knyttet til årlig måloppnåelse
- Det er fokus på aktiviteter og tiltak på bekostning av mål

Riksrevisjonen stiller videre ”spørsmål ved om departementet i sin styring av viktige områder har tilstrekkelig oppmerksomhet på langsiktige utfordringer”.

Ut fra departementets forutgående dialog med Riksrevisjonen har jeg forstått det slik at revisjonens påpekninger i første rekke er basert en gjen-

nomgang av AID styring av Arbeids- og velferds-etaten. I mine merknader under har jeg derfor valgt å bruke styringen av denne etaten som eksempel.

Når det gjelder kritikken av liten konkretisering knyttet til årlig måloppnåelse, er det gitt utdypende svar på dette i departementets brev av 20.5.08 til Riksrevisjonen. Her vil jeg bare kort nevne at styringssystemet for Arbeids- og velferdsetaten både har områder der det er satt konkrete krav til årlig måloppnåelsen, og områder der det ikke er satt slike krav. Dette er et bevisst valg.

Ønsker en å måle effekter for brukere og samfunn, vil etatens innsats kunne gi et bidrag til den samlede måloppnåelsen, men måloppnåelsen vil også være avhengig av faktorer utenfor etatens kontroll. I slike tilfeller vil det være lite hensiktsmessig å fastsette konkrete årlige resultatkrav til etaten. AID har likevel sterkt fokus på hvilke effekter Arbeids- og velferdsetatens virksomhet har for samfunn og brukere i styringsdialogen med etaten.

Når det gjelder kritikken av at det er fokus på aktiviteter og tiltak på bekostning av mål er departementets vurdering at det i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet er fokus på måloppnåelse. En har imidlertid også oppmerksomhet rettet mot produksjon/aktivitet. Det vises i denne forbindelse til statens økonomiregelverk pkt. 1.5.1 der det heter at "Rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester (...)".

I tillegg til oppmerksomhet mot mål og produksjon på kort sikt legger departementet også vekt på å møte de mer langsiktige utfordringer. Her vil jeg særlig vektlegge det omfattende reformarbeidet som pågår, både av organisatorisk karakter og gjennom endringer i blant annet alders- og uførepensjon, innføring av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram samt endringer i tiltaksregelverket og rutiner for oppfølging av sykmeldte. Alle disse endringene er begrunnet i at det er behov for justeringer for å møte nåværende og framtidige utfordringer, og en må forvente at det vil ta tid før en ser den fulle effekten av disse reformene. Det er videre satt ned et utvalg som skal gjennomgå hjelpemiddelområdet. Et viktig mål er å få en vurdering av mulige langsiktige grep som kan gi effektive og langsiktige kvalitets- og kompetanseforbedringer i systemet for forvaltning og formidling av hjelpemidler. Utvalgets arbeid skal sluttføres innen 1.12.2009, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008). I lys av de omfattende refor-

me som departementet er i ferd med å gjennomføre, er det vanskelig å se at departementet ikke legger tilstrekkelig vekt på å møte langsiktige utfordringer.

Også i den mer løpende styringsdialogen finnes det en rekke eksempler på at departementet vektlegger det langsiktige perspektivet. I korrespondanse med Arbeids- og velferdsdirektoratet har eksempelvis departementet bedt om at det arbeides med ikt-strategi. En har bl.a. trukket fram elementer som direktoratet bør legge vekt på i dette arbeidet. Det er særlig fremhevet at ikt-strategien må rettes inn mot å understøtte målene i NAV-reformen, og at det skal etableres gevinstrealiseringsplaner for prosjektene.

Videre har departementet oppmerksomhet rettet mot mål og langsiktige utfordringer innenfor utenlandsområdet. Det vises i den forbindelse til vår utfyllende omtale i vårt brev til Riksrevisjonen datert 20.5.2008. Departementet vil fremover ha dialog med direktoratet om oppfølgingen på dette området, se også pkt. 1.3.2.

Som grunnlag for rapportering og styring av Arbeids- og velferdsetatens samlede virksomhet har departementet også fokus på utviklingen av økonomi- og regnskapsfunksjonen samt internkontrollen i etaten. Det vises her til korrespondanse med direktoratet som tidligere er oversendt Riksrevisjonen, bl.a. brev til direktoratet om saken datert 9.4.2008. Departementet vil fremover ha dialog med direktoratet om arbeidet som foregår på dette feltet.

Departementet vil i tillegg nevne at det gjennomføres en evaluering av NAV-reformen i perioden frem til 2013. Resultater fra enkeltprosjektene vil fortløpende bli formidlet til departementet. Evalueringen er startet opp og gjennomføres av forskere fra 11 ledende forskningsmiljøer i Norge. Prosjektet er inndelt i 7 moduler som dekker det vesentlige av målene for reformen. Det er utarbeidet et eget mål og rammedokument som grunnlag for evalueringen av NAV-reformen.

Departementet har også satt i gang en evaluering av IA-avtalen som skal være avsluttet våren 2009. Evalueringen vil kunne gi departementet et grunnlag for utforming av mål og strategier på lengre sikt.

Jeg vil understreke at styringen av en stor og kompleks etat som Arbeids- og velferdsetaten alltid vil ha et forbedringspotensiale. Det vil

alltid kunne gjøres endringer og utvidelser i styringssystemet som kan skaffe departementet enda bedre oversikt over virksomhetens resultater og tydeliggjøre departementets forventninger på kort og lang sikt. Man må imidlertid også være seg bevisst at endringer i styringssystemet vil medføre betydelig ressursbruk på alle ledd i Arbeids- og velferdsetatens organisasjon. Man må veie gevinstene ved utvidelser og endringer i styringssystemet mot kostnadene i form av økt ressursbruk. AID anser stabilitet i styringssystemet som særlig viktig i den omstillingsprosessen etaten nå er inne. Dette innebærer at man, i en periode, har konsentrert seg om å utvikle styringssystem og -dialog for reformprosessen, mens systemet for den ordinære virksomheten har ligget mest mulig fast.

1.3.1 Styring av Arbeids- og velferdsetatens arbeid med oppfølging av brukere

Jeg har registrert Riksrevisjonens merknader. Departementet vil følge opp merknadene i styringsdialogen i 2008, herunder avklare med direktoratet hvilke tiltak som settes i verk for å sikre at lovpålagte krav blir oppfylt.

1.3.2 Styring av Arbeids- og velferdsetatens arbeid med utenlandsområdet

Jeg har konstatert at Riksrevisjonen har avdekket mangler og problemer på utenlandsområdet. Jeg vil understreke at dette er forhold som departementet har hatt oppmerksomhet på over en lengre periode. En grunn til at problemene ikke er løst per i dag er knyttet til omstillingen i etaten. Det har vært nødvendig å håndtere problemene på utenlandsområdet i sammenheng med gjennomføringen av NAV-reformen.

I brev av 30.5.2008 fra direktoratet er det foretatt en risikovurdering av utenlandsområdet, strategi og prioriteringer for den internasjonale virksomheten i etaten samt en revidert tiltaksplan for området. Departementet vil i 2008 følge opp revisjonens merknader med utgangspunkt i oppdaterte planer og risikovurderinger, herunder også i lys av økning i antall utenlandssaker som både skyldes økt arbeidsinnvandring og at flere nordmenn bosetter seg i utlandet i kortere eller lengre perioder.

1.3.3 Styring og gjennomføring av pensjonsreformen

Jeg vil understreke at departementet siden oppstarten av arbeidet med pensjonsreformen har hatt løpende dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om framdriften i regelverksarbeidet. Dette har gitt direktoratet grunnlag for å redu-

sere usikkerhet, gi direktoratet et best mulig grunnlag for planlegging og estimering, samt skape en mest mulig omforent forståelse av de stønadsmessige og administrative konsekvensene av alternative måter å innrette regelverket på.

Departementet har i samråd med direktoratet utarbeidet en plan for ferdigstillelse av nødvendig regelverk på de ulike områder av reformen i tråd med planlagt iverksetting av disse.

Det gjennomføres også en ekstern kvalitetssikring av direktoratets styringsdokument, inkludert gjennomføringsstrategi, for pensjonsprosjektets fase 3. Endelig rapport skal etter planen foreligge september 2008, jf. kopi av brev som tidligere er sendt Riksrevisjonen.

1.3.4 Pensjonsreformen og samordningsloven

Jeg vil presisere at det foreligger flere utredninger med tilhørende høring av sakskomplekset knyttet til samordning av offentlig tjenestepensjon til etterlatte med tilleggs pensjon fra folketrygden. Stortinget har blant annet blitt orientert om en omfattende høring av spørsmålet i St.prp. nr. 65 (2002–2003). Departementet er i ferd med å foreta en gjennomgang og vurdering av sakskomplekset, herunder tidligere utredninger og høringsuttalelser. Departementet tar sikte på å slutføre sin vurdering om kort tid.

Jeg viser for øvrig til brev av 19.5.2008 fra Arbeids- og sosialkomiteen der komiteen ber om departementets vurdering av et representantforslag (Dokument nr. 8:105 (2007–2008)) vedrørende samordning av offentlig tjenestepensjon til etterlatte med tilleggs pensjon fra folketrygden. Det framgår av departementets svar av 4.6.2008 at departementet gjennomgår og vurderer de ulike sidene ved denne saken, og at departementet tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med en vurdering om kort tid.

1.3.5 Styring og oppfølging av tilskudd forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet (budsjettkapittel 621)

Til orientering kan det nevnes at Arbeids- og velferdsetaten 10.3.2008 overtok ansvaret for ordningen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i brev av 20.5.2008 til Riksrevisjonen vist til at departementet er i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om styring av området. I brev av 12.3.2008 har Arbeids- og velferdsdirektoratet orientert departementet om sin vurdering av sluttevalueringen av tilskuddsordningen til oppfølgingstjenester i bolig, herunder gitt anbefalinger

for videre oppfølging, jf brev av 10.6.2008 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Jeg ser at det kan være behov for å bedre kvaliteten på rapporteringen som gis, slik at man har et best mulig grunnlag for å sikre at Stortingets målsetting med bevilgningene realiseres. Departementet vil følge opp saken videre i dialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet for å videreutvikle departementets styring og oppfølging av tilskuddsordningen, herunder en dialog om videreutvikling av resultatoppfølging (effekter) og rapportering på tilskudd til boligsosialt arbeid og andre tiltak finansiert over kapittel 621.

1.3.6 Styring av koding og tilgang til vedtak i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker.

Jeg er opptatt av å finne løsninger som kan bidra til rask og korrekt bosetting av asylsøkere som har fått opphold. UDI vil på denne bakgrunn, i forbindelse med prosjektet for innføring av elektronisk arkiv, vurdere mulighetene for å gi IMDi tilgang til vedtaksdokumentene. UDIs endelige anbefaling om dette forventes å foreligge i oktober i år. Jeg vil avvete dette arbeidet og vurdere om det løser de problemer IMDi har påpekt.

2. Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Arbeids- og velferdsetaten

Riksrevisjonen skriver at tiltak innen økonomi-rutinene har hatt effekt i 2007, men at etaten fortsatt har utfordringer knyttet til:

- internkontroll i stønadsforvaltningen
- rutiner for utgiftspostering av større investeringer og generelle driftskostnader
- helhetlig regnskapspresentasjon

Riksrevisjonen presiserer at disse forholdene påvirker kvaliteten på etatens regnskap, spesielt med tanke på at regnskapet er en viktig informasjonskilde for styringsformål. Departementet vil i 2008 følge opp direktoratets planverk for utvikling av økonomi- og regnskapsfunksjonen i Arbeids- og velferdsetaten, jf. direktoratets plan datert 8.5.2008.

2.1.1 Sviktede internkontroll i forvaltningen av pensjoner og ytelser

Direktoratet har i brev av 18.7.2008 opplyst at det er utarbeidet et policydokument for internkontroll. Policydokumentet beskriver, ifølge direktoratet, elementene i internkontroll, ansvar og roller, og prinsipper for internkontroll i etaten. Dokumentet skisserer også at rammeverket for

internkontroll skal være en del av virksomhetsstyringsmodellen i etaten og hensynta kravene i etatens økonomiinstruks og statens økonomiregelverk for øvrig. Rammeverket skal favne sentrale prosesser i etaten, dermed også de som er knyttet til utvikling og omstilling. Rammeverket skal se omstillings- og driftsprosessene i sammenheng.

Departementet vil i 2008 følge opp direktoratets arbeid med internkontroll blant annet i forbindelse med direktoratets planverk for utvikling av økonomi- og regnskapsfunksjonen i etaten, jf. direktoratets plan datert 8.5.2008.

Jeg vil understreke at i styringen av Arbeids- og velferdsetaten er det et viktig mål for departementet at etaten utbetaler rett ytelse til rett person. Jeg viser i den forbindelse til at det i tildelingsbrevet for 2008 til direktoratet er presisert krav til etablering av internkontroll.

Departementet vil følge dette opp i styringsdialogen i 2008 med utgangspunkt i de planer som direktoratet har etablert for internkontroll i etaten.

2.1.2 Svikt i etatens arbeid med oppfølging av brukere

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i brev av 18.7.2008 opplyst til departementet at direktoratets mål- og disponeringsbrev til fylkene for 2. halvår 2008, i tråd med Riksrevisjonens merknader, understreker behovet for forsterket innsats når det gjelder oppfølging av brukerne, herunder sykemeldte og personer som mottar rehabiliteringsstønad/tidsbegrenset uførestønad. Direktoratet opplyser at etatens arbeidslivssentre med sin kompetanse og arbeidslivskontakt, vil være en viktig ressurs for NAV lokal på sykepengeområdet.

Direktoratet opplyser videre til departementet at lovpålagte dialogmøter vil bli prioritert. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det vil ta noe tid før etaten har fått frigjort tilstrekkelig med ressurser, kvalifisert medarbeidere og etablert effektive arbeidsprosesser som sikrer at alle brukere får den oppfølging de skal eller bør ha. Departementet vil følge dette opp i 2008 gjennom styringsdialogen med direktoratet.

2.1.3 Betydelige svakheter i etatens forvaltning av saker med utenlandstilsnitt

Det vises til punkt 1.3.2 over. Direktoratet opplyser til departementet at det har tatt initiativ til sam-

handling med Skattedirektoratet og Utlendingsdirektoratet, og at det er etablert prosesser for å få på plass sentrale samhandlingsrutiner. Muligheten for elektronisk samhandling og informasjonsutveksling mellom etatene skal utredes.

Direktoratet opplyser at ny arbeidsdeling for medlemskap skal gjennomføres i løpet av 2008, og skal bidra til å rendyrke oppgavedelingen mellom de fylkesvise forvaltningsenhetene og NAV Utland. Departementet vil i 2008 følge opp Riksrevisjonens merknader med utgangspunkt i oppdatert handlingsplan fra direktoratet.

2.2 Utlendingsdirektoratet

UDI har etter de påviste bruddene på regelverket for offentlige anskaffelser gjort endringer i rutiner og organiseringen av innkjøpsfunksjonen slik at ansvaret nå er mer sentralisert. Dette skal bidra til å redusere risikoen for feil og mangler i anskaffelsene i fremtiden. Direktoratet har også foretatt nytilsetting som vil styrke kompetansen på området.

Jeg tar bruddene på anskaffelsesregelverket alvorlig, og departementet vil følge opp saken med UDI i den ordinære styringsdialogen.

4. Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Svakheter i hjelpemiddelformidlingen

Det vises til departementets svar av 7.3.2008, jf. departementet brev av 20.5.2008.

4.2 Informasjonssikkerhet i trygdeetatens stormaskinmiljø

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i brev av 18.7.2008 opplyst til departementet at for å sikre at stormaskinmiljøet og IKT-drift besitter riktig sikkerhetskompetanse, har direktoratet valgt å reorganisere sikkerhetsprosjektene, og samle disse i et nytt helhetlig IT-sikkerhetsprosjekt. Prosjektet ble opprettet 1.4.2008.

Stormaskinmiljøet deltar i prosjektet, og har derfor god innsikt i hvilket regelverk som skal regulere sikkerhetsnivået. Direktoratet og IKT-drift har i tillegg tatt aktive grep i forhold til å sikre at fokuset på internkontroll ivaretas også i stormaskinmiljøet. Det er tilsatt en egen sikkerhetsansvarlig i IKT-drift, som skal følge opp driftsorganisasjonens sikkerhetsregler på en systematisk måte, slik at tilstanden bringes i tråd med etatens sikkerhetspolicyer og krav. I tillegg

er det tilsatt en egen sikkerhetsrådgiver for stormaskinmiljøet.

Direktoratet opplyser videre at IKT-drift også har etablert et eget sikkerhetsforum i driftsorganisasjonen, for å sette et vedvarende fokus på sikkerhetskompetanse. I tillegg har direktoratet utarbeidet en strategiplan for sikkerhetskultur, der fokuset er rettet mot driftsorganisasjonen og NAV-kontorene, for å bidra til at etatens stormaskinmiljø og IKT drift besitter riktig sikkerhetskompetanse. For å sikre konsistente leveranser i henhold til godkjente policyer, samt sikre forankring og eierskap i linjen, er det etablert en særskilt kvalitetsstyringsfunksjon i tilknytning til prosjektet.

Videre vil Arbeids- og velferdsdirektørens internrevisjon følge prosjektet fortløpende, og vil rapportere eventuelle avvik til Arbeids- og velferdsdirektøren.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser til departementet at det samlet sett forventes forbedringer i internkontroll i etatens stormaskinmiljø og generelt i etatens IKT-miljø, fra 2008 og framover.

4.3 Sametingets tilskuddsforvaltning

Etter departementets vurdering har Sametinget gjort en grundig jobb ved utarbeidelsen av regelverk for tilskuddsforvaltning og utarbeidelse og bruk av saksbehandlings-systemet Websak. Systemet tas først i bruk på søkerbaserte tilskudd, og noe senere i 2008 for direkte tilskudd.

I 2008 har det for første halvår ført til at saldo, for gamle uoppgjorte tilsagn gitt før 1. januar 2005, er gått ned med ca 1,4 mill. kroner og tilsagn gitt i 2005 har gått ned med ca 1,6 mill. kroner.

Departementet vil fortsatt holde seg orientert med utviklingen i Sametingets tilskuddsforvaltning.

4.4 Forskutterte dagpenger ved konkurs

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i brev av 18.7.2008 opplyst til departementet at det arbeides videre med gjennomgang av regelverk og rutiner på området. Riksrevisjonen vil bli holdt orientert om status for dette arbeidet.

5. Riksrevisjonens bemerkninger

Jeg viser til mine merknader under avsnittene 1 – 4 over.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 14 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to revisjonsbrev med merknader til Arbeids- og velferdsetaten og Utlendingsdirektoratet. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av selskaper.

7.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

7.1.1 Generelt

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er et stort og komplekst departement med omfattende oppgaveportefølje. Det gjennomføres store reformer samtidig som den løpende driften skal ivaretas. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det er betydelige styringsmessige utfordringer knyttet til dette, og at det er viktig å ha tålmodighet i forhold til realisering av de resultatene som er formålet med omstillingen.

Riksrevisjonen har kontrollert departementets styring av utvalgte bevilgninger og etatsstyring av Arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om departementets styringssystemer er tilfredsstillende når måloppnåelsen på sentrale politikkområder ikke er i tråd med Stortingets forutsetninger. Etter Riksrevisjonens vurdering er departementet for lite tydelig på mål og prioriteringer på viktige resultatområder. Riksrevisjonen har videre stilt spørsmål ved om departementet i sin styring av viktige områder har tilstrekkelig oppmerksomhet på langsiktige utfordringer.

Departementet legger til grunn at systemet for styring av underliggende virksomheter er tilfredsstillende. Blant annet vises det til at styringssystemet for Arbeids- og velferdsetaten både har områder der det er satt konkrete krav til den årlige måloppnåelsen, og områder der det ikke er satt slike krav ut fra bevisste valg. Departementet viser til at måloppnåelsen på enkelte områder vil være avhengig av faktorer utenfor etatens kontroll. I slike tilfeller vil det ifølge departementet være lite hensiktsmessig å fastsette konkrete årlige resultatkrav til etaten. Departementet viser til de omfattende reformene som gjennomføres, og mener at det legger tilstrekkelig vekt på å møte langsiktige utfordringer. Også i den løpende styringsdialogen mener departementet at de har fokus på det langsiktige perspektivet.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det gjennomføres betydelige omstillinger, og at det er skjedd en positiv utvikling i styringssystemet.

Departementet bør imidlertid etter Riksrevisjonens oppfatning vurdere å ta en mer aktiv rolle i virksomhetenes prioriteringer og dilemmaer, og på selvstendig grunnlag fastsette mål og ambisjoner på prioriterte resultatområder.

7.1.2 Sporbarhet i styringen

Sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter er en grunnleggende forutsetning for offentlighetens innsyn og etterfølgende kontroll av gjennomføringen av Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen har pekt på at det fremdeles er svakheter i sporbarheten. Det er vanskelig å spore sammenhengen mellom budsjettproposisjonen og departementets tildelingsbrev til underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet i 2007 har etablert klare retningslinjer for hvordan styringssignaler skal gis, og hva som er styringsdokumenter. Departementet jobber kontinuerlig med å sikre sammenheng, konsistens og sporbarhet mellom de ulike dokumentene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil foreta en systematisk gjennomgang av sine politikkmål i budsjettproposisjonen for 2009. Hensikten er å tydeliggjøre sammenhengen mellom mål og strategier i departementets virksomhetsstyring.

7.1.3 Styring av Arbeids- og velferdsetatens arbeid med oppfølging av brukere

Oppfølging av brukere er en forutsetning for å realisere intensjonene med NAV-reformen. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har sikret at Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører lovpålagt oppfølging av brukere som mottar helserelaterte ytelser. I over 70 prosent av de kontrollerte sakene for tidsbegrenset uførestønning manglet oppfølgingsplan, og flere NAV-kontorer har bevisst nedprioritert oppfølgingen av disse brukerne.

Riksrevisjonen har bedt departementet redegjøre for ambisjonene på kort og lang sikt for innhold og kvalitet i etatens oppfølging av brukere. Departementet viser til at det vil følge opp merknadene i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsetaten. Departementet har etter Riksrevisjonens oppfatning ikke redegjort for sine egne ambisjoner og mål.

7.1.4 Styring av utenlandsområdet

Mangel på arbeidskraft er et økende problem. Departementet skal legge til rette for økt rekruttering fra utlandet. Dette er en tverrsektoriell utfordring som krever tydelig styring og god koordinering mellom flere departementer og etater.

Riksrevisjonen er kritisk til Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av de store utfordringene som Arbeids- og velferdsetaten stilles overfor når det gjelder arbeidsinnvandring og økt saksmengde på utenlandsområdet. Departementet har ikke satt tydelige mål når det gjelder samhandling med andre departementer og etater som er viktige for en god forvaltning på området. Dette har konsekvenser for vurdering av medlemskap i folketrygden, innkreving av trygdeavgift og brukernes rett til ytelser etter folketrygdloven.

Etaten har ikke oversikt over omfanget av utenlandssaker og mangler et register over hvem som er medlem av folketrygden. Den mangler videre rutiner og ikt-løsninger for fastsettelse, innkreving og innrapportering av trygdeavgift. Svakheterne utgjør en betydelig risiko for internkontrollen og for uriktige vedtak og utbetalinger til enkeltpersoner og behandlere.

Riksrevisjonen har bedt departementet redegjøre for hvilken strategi det har for å sikre et mer effektivt forvaltningsapparat for å håndtere økningen i antall utenlandssaker som følge av økt arbeidsinnvandring.

Departementet viser til at det har hatt oppmerksomhet på området over en lengre periode og vil følge opp Riksrevisjonens merknader med utgangspunkt i oppdaterte planer og risikovurderinger i 2008.

Riksrevisjonen kan ikke se at departementets styring i 2007 har forbedret forvaltningen på utenlandsområdet verken i Arbeids- og velferdsetaten, eller når det gjelder samhandling mellom departementer og etater.

7.1.5 Styring av pensjonsreformen

Pensjonsreformen skal gjennomføres parallelt med NAV-reformen og omfatter både regelverks- og systemutvikling. Riksrevisjonen har tatt opp utfordringene med at arbeidet med nytt regelverk for pensjoner er forsinket i 2007. Forsinkelsene fører til at ikt-løsningen utvikles før regelverket er fastsatt, og før endelige planer for slutfasen er utarbeidet. Dette innebærer risiko for at utviklingen av systemet tar lengre tid og blir mer kostbart, og at systemet får dårligere funksjonalitet enn planlagt.

Departementet opplyser at det i samråd med direktoratet har utarbeidet en plan for ferdigstillelse av nødvendig regelverk på de ulike områder

av reformen i tråd med planlagt iverksetting av disse. Riksrevisjonen tar dette til etterretning.

7.1.6 Pensjonsreformen og samordningsloven

Riksrevisjonen har pekt på at Stortinget gjennom en 15-årsperiode har tatt opp problemet med at enkelte tjenstepensjonister taper på å få medregnet rettigheter til tilleggspensjon i folketrygden, såkalt negativ effekt. Avklaring av problemstillingene har tatt lang tid, og mange pensjonister har ikke fått de ytelsene som Stortinget opprinnelig la til grunn. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om framdriften i arbeidet til nå har vært i tråd med Stortingets forutsetninger og har bedt departementet opplyse hvordan det planlegger å legge fram en realistisk plan for dette arbeidet.

Departementet uttaler at det er i ferd med å gjennomgå og vurdere sakskomplekset og at vurderingen vil bli slutført om kort tid.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at et så viktig spørsmål har vært gjenstand for gjentatte utredninger uten å ha blitt løst. Riksrevisjonen registrerer at det fremdeles vil kunne gå lang tid før departementet finner en løsning. Pensjonsreformen innføres i 2010, og Riksrevisjonen vil peke på at negativ effekt ut fra dagens regelverk vil berøre flere brukere også lenge etter at et nytt regelverk er innført.

7.1.7 Styring og oppfølging av tilskudd til bolig sosialt arbeid

Tiltak mot fattigdom har høy politisk prioritet, og Stortinget har bedt om at resultatene av regjeringens innsats mot fattigdom synliggjøres. Riksrevisjonen har revidert tilskudd som skal ivareta bostedløses og rusmiddelbrukeres behov for bolig.

Både Riksrevisjonens kontroll og eksterne evalueringer viser at innsatsen er lite målrettet og dårlig samordnet. Tilskuddsordningen til bolig sosialt arbeid i kommunene er utformet på en måte som gjør det vanskelig å synliggjøre måloppnåelse på årlig basis. Manglende fokus på måloppnåelse i styring og forvaltning øker risikoen for at Stortingets målsetting med bevilgningen ikke realiseres. Riksrevisjonen har bedt departementet opplyse hvordan det vil bedre sin styring av området for å synliggjøre effekten av tiltakene som er satt i verk.

Departementet uttaler at det kan være behov for å bedre kvaliteten på rapporteringen og vil følge opp saken videre i styringsdialogen med Arbeids-

og velferdsdirektoratet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets tiltak er tilstrekkelig til å gjøre innsatsen mer målrettet og samordnet for brukerne i tråd med Stortingets forutsetninger for bekjempelse av fattigdom.

7.1.8 Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker

God forvaltning forutsetter effektive systemer som gir saksbehandlerne tilgang til relevant informasjon. Riksrevisjonen er kritisk til mangler og svakheter i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet får ikke nødvendig tilgang til alle relevante vedtak, og det er svakheter ved datakvaliteten. Konsekvensene kan være forsinkelser og feil i saksbehandlingen slik at det kommunale bosettingsapparatet og de som søker om oppholdstillatelse, blir rammet.

Departementet opplyser at Utlendingsdirektoratet vurderer mulighetene for å gi Integrerings- og mangfoldsdirektoratet tilgang til vedtaksdokumentene.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementet sikrer en effektiv forvaltning gjennom hele styringskjeden og kan vanskelig forstå hvorfor Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ikke gis tilgang til alle nødvendige vedtaksdokumenter umiddelbart.

7.2 Arbeids- og velferdsetaten

7.2.1 Sviktende internkontroll i forvaltningen av pensjoner og ytelser

Arbeids- og velferdsetaten forvalter pensjoner og ytelser for betydelige beløp. Etablering og etterlevelse av internkontroll er en forutsetning for å sikre at brukerne skal få rett ytelse til rett tid slik de lovmessig har krav på. God internkontroll er også viktig for å redusere risikoen for misligheter og feil i etatens regnskap.

Riksrevisjonen har i revisjonen over flere år pekt på svak systemstøtte og manglende etterlevelse av rutiner for saksbehandling og utbetaling. Departementet er bedt om å gjøre rede for hvordan det vil sikre at Arbeids- og velferdsetaten har en tilfredsstillende internkontroll under og etter gjennomføring av reformene.

Departementet har stilt krav til etablering av internkontroll i direktoratets tildelingsbrev for 2008 og viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet et policydokument for intern-

kontroll. Dokumentet beskriver blant annet at rammeverket for internkontroll skal være en del av etatens virksomhetsstyringsmodell. Arbeidet vil bli fulgt opp i forbindelse med etatens planverk for utvikling av økonomi- og regnskapsfunksjonen og i styringsdialogen.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tiltakene departementet viser til, er tilstrekkelige for å etablere en fungerende internkontroll i Arbeids- og velferdsetaten som kan sikre korrekt utbetaling av pensjoner og ytelser.

7.2.2 Svikt i etatens arbeid med oppfølging av brukere

Individuell oppfølging av brukerne er en av hovedmålsettingene med NAV-reformen og skal bidra til at flest mulig går fra å være passive stønadsmottakere til å delta i arbeidslivet. Riksrevisjonen har pekt på at Arbeids- og velferdsetaten i 2007 ikke gjennomfører individuell oppfølging av brukere slik folketrygdloven forutsetter. Departementet er bedt om å opplyse om hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å sikre etterlevelse av lovpålagt oppfølging av brukere.

Departementet viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet i sitt mål- og disponeringsbrev til fylkene for 2. halvår 2008 understreker behovet for forsterket innsats når det gjelder oppfølging av brukerne som mottar rehabiliteringsstønad / tidsbegrenset uførestønad. Etatens arbeidslivssentre vil være en viktig ressurs for NAV lokal på sykepengeområdet. Det opplyses videre at direktoratet vil prioritere lovpålagte dialogmøter, men at det vil ta noe tid før etaten har fått frigjort tilstrekkelig med ressurser, kvalifisert medarbeidere og etablert effektive arbeidsprosesser som sikrer at alle brukere får den oppfølging de skal eller bør ha. Departementet vil følge opp dette i 2008 gjennom styringsdialogen med direktoratet.

Individuell oppfølging av brukere i tråd med folketrygdlovens bestemmelser er en viktig forutsetning for å nå målene med NAV-reformen. Riksrevisjonen er kritisk til at det er avdekket systemsvikt på dette området i 2007.

7.2.3 Betydelige svakheter i etatens forvaltning av saker med utenlandstilsnitt

Omfanget av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av saker med utenlandstilsnitt er økende, og Riksrevisjonen har vurdert etatens forvaltningsapparat knyttet til disse sakene.

Riksrevisjonen er kritisk til at Arbeids- og velferdsetaten ikke har oversikt over saksomfanget og mangler rutiner, ikt-løsninger, kompetanse og et register over hvem som er medlem av folketrygden. Dette har konsekvenser for vurdering av medlemskap i folketrygden, innkreving av trygdeavgift og brukernes rett til ytelser etter folketrygdloven, og medfører risiko for feil vedtak og utbetaling i enkeltsaker og feil i etatens regnskap. Departementet er bedt om å gjøre rede for hvordan det vil sikre brukernes rettigheter og en bedre forvaltning på området.

Departementet viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har tatt initiativ til samhandling med Skattedirektoratet og Utlendingsdirektoratet og at det er etablert prosesser for å få på plass sentrale samhandlingsrutiner. Mulighetene for elektronisk samhandling og informasjonsutveksling mellom etatene skal utredes, og departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader med utgangspunkt i en oppdatert handlingsplan fra direktoratet.

Riksrevisjonen ser positivt på Arbeids- og velferdsdirektoratets initiativ til samhandling med Skattedirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Riksrevisjonen har videre merket seg at etaten oppdaterer Handlingsplanen for innretning av utenlandsområdet i NAV. Det understrekes imidlertid at det er gjennomføringen av de samlede tiltakene som er avgjørende for å etablere en bedre forvaltning på området.

7.3 Utlendingsdirektoratet

Riksrevisjonen konstaterer at Utlendingsdirektoratet i flere tilfeller har brutt anskaffelsesregelverket. Lov om offentlige anskaffelser har til hensikt å sikre effektiv bruk av offentlige midler og likebehandling av leverandører. Departementet tar

bruddene på anskaffelsesregelverket alvorlig og vil følge opp saken med Utlendingsdirektoratet i den ordinære styringsdialogen. Riksrevisjonen forutsetter at direktoratet i det videre følger regelverket.

7.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er sakene vedrørende hjelpemiddelforvaltningen, bidragsreskontro, samefolkets fond og arbeidsmarkeds tiltak avsluttet. Riksrevisjonen vil følge opp forhold vedrørende svakheter i høreapparatformidlingen, Sametingets tilskuddsforvaltning og forskutterte dagpenger ved konkurs.

I Dokument nr. 1 (2006–2007) omtalte Riksrevisjonen svakheter i formidlingen av høreapparater. Departementet oppga da en målsetting om at tiltak for å bedre svakhetene skulle presenteres i forslag til statsbudsjettet for 2008. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) opplyser Arbeids- og inkluderingsdepartementet imidlertid at arbeidet er forsinket. Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har kommet med anbefalinger og forslag til tiltak. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har opplyst at det vurderer de foreslåtte tiltakene sammen med Helse- og omsorgsdepartementet. Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke kommer med ytterligere informasjon i saken og følger den videre.

I oppfølgingen av saken vedrørende informasjonssikkerhet i trygdeetatens stormaskinmiljø har Riksrevisjonen merket seg at Arbeids- og velferdsdirektoratet har valgt å reorganisere sikkerhetsprosjektene fra 1. april 2008. Det forventes forbedringer i internkontroll i etatens generelle ikt-miljø og stormaskinmiljø fra 2008 og framover. Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Jens Arild Gunvaldsen

Barne- og likestillingsdepartementet

1 Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Barne- og likestillingsdepartementets rapporteringsområde er delt i to programområder:

- familie- og forbrukerpolitikk
- foreldrepenger

Departementets utgiftsbudsjett for 2007 er på 33,4 mrd. kroner,¹ hvorav

- 28,5 mrd. kroner (85 prosent) er tilskuddsposter. Av dette utgjør hovedvekten (27,7 mrd. kroner) overføringer knyttet til barnetrygd, foreldrepenger og kontantstøtte
- 4,9 mrd. kroner (15 prosent) er egne driftsutgifter og overføringer til nettobudsjetterte virksomheter underlagt departementet

Departementets budsjetterte inntekter i 2007 er på 802 mill. kroner.

Departementet har ansvar for åtte virksomheter,² herunder tre forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Riksrevisjonen har avgitt seks revisjonsbrev uten merknader. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Forbrukerombudet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader.

1.2 Budsjett – regnskap

1.2.1 Større merutgifter i regnskapet til Barne-, ungdoms- og familieetaten

Statsregnskapet for 2007 viser på kapittel 0855 *Statlig forvaltning av barnevernet* at departementet har overskredet bevilgningen med 32,2 mill. kroner. Merutgiften har oppstått til tross for at de har fått tilleggsbevilgning. I tillegg viser regnskapet til Bufetat per 31. desember 2007 en leverandørgjeld på 28,4 mill. kroner som er forfalt til betaling, men ikke bokført. Etter Riksrevisjonens oppfatning er derfor den reelle merutgiften på 60,6 mill. kroner.

Departementet viser til direktoratets uttalelse, og konstaterer at 20,2 mill. kroner av overskridelsen skyldes forfallsdato 29.–31. desember 2007.

1) St.meld. nr. 3 (2007–2008) Statsrekneskapen 2007.

2) Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne ble overført fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Barne- og likestillingsdepartementet 1. januar 2008.

Departementet vil ta opp forholdet med direktoratet og vil understreke at rutinene må sikre at utbetalinger som skal belastes inneværende års regnskap, faktisk blir gjennomført før året er omme.

1.2.2 Feil i overføring av ubrukte bevilgninger til 2008 (merinntekt i Forbrukerombudet)

Forbrukerombudet har i regnskapsåret 2007 inntektsført kroner 829 000 for mye på kapittel 3868 *Forbrukerombudet*, post 01 *Refusjon og diverse inntekter*. Departementet har ikke redusert overføringen av ubrukte bevilgninger til 2008 tilsvarende.

Departementet har merket seg at feilføringene i Forbrukerombudets regnskap er av en slik størrelse at de medfører vesentlige feil i regnskapet. I styringsdialogen vil departementet understreke at ombudet må rette opp feilføringene i regnskapet for 2008. Departementet vil også følge opp at ombudet forbedrer sine rutiner slik at feilføring av inntekter kan unngås i framtiden.

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 Innføring av risikostyring i departementet og underliggende virksomheter

I henhold til økonomiregelverket skal alle statlige virksomheter sikre at de har tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsunderlag tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.³

I tildelingsbrevene for 2007 ber departementet om at de tilknyttede virksomhetene gjennomfører en dokumentert risiko- og vesentlighetsgjennomgang. Riksrevisjonen har kontrollert status for implementeringen. Revisjonen viser:

- Departementet er i gang med å innføre et helhetlig styringssystem med integrert risikostyring. Utløpet av 2008 er satt som frist.

3) Reglement for økonomistyring i staten §§ 4, 14 og 15 og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.2, 2.4 og 4.4.

- Bufetat er godt i gang med å integrere risikostyring. Systemet skal videreutvikles, og det foreligger en plan for framdrift og organisering.
- Øvrige tilknyttede virksomheter har startet å implementere risikostyring, men status i arbeidet er svært varierende. Det foreligger ikke framdriftsplaner.

Departementet uttaler at alle tilknyttede virksomheter har dokumentert at de har foretatt risikovurderinger enten av alle eller utvalgte mål i 2007. I styringsdialogen vil departementet forsikre seg om at virksomhetene utarbeider planer for innføring som knytter risikovurderingene til virksomhetenes øvrige planer.

1.3.2 Status på innføring av etiske retningslinjer

Riksrevisjonen har i 2007 hatt fokus på uavhengighet, rutiner og praksis som er etablert for å forebygge og avdekke misligheter på utvalgte områder. Forvaltningsloven § 6 setter krav til habilitet. I tillegg foreligger *Etiske retningslinjer for statstjenesten*.⁴ Den enkelte virksomhet må vurdere behovet for å supplere med egne retningslinjer tilpasset virksomhetens behov. Fra 1. januar 2007 ble arbeidsgiver pliktig å utarbeide lokale varslingsrutiner, jf. arbeidsmiljølovens bestemmelser.⁵

Departementet har i tildelingsbrev til underliggende virksomheter stilt krav om at de må arbeide for å videreutvikle og styrke den etiske bevisstheten blant sine ansatte.

Revisjonen viser:

- Departementet har ikke utarbeidet egne etiske retningslinjer, men fastsatte varslingsrutiner i april 2008.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har i 2007 utarbeidet retningslinjer på flere områder, blant annet *Karantene ved overgang til stilling m.v. utenfor Bufetat*, varslingsrutiner og egne verdier som skal ligge til grunn for holdninger og praksis.
- Forbrukerrådet har fastsatt egne etiske retningslinjer.
- Øvrige tilknyttede virksomheter har ikke implementert tilsvarende retningslinjer.

Departementet uttaler at de i styringsdialogen vil forsikre seg om at det utarbeides rutiner for varsling. Departementet uttaler at implementering av etiske retningslinjer og varslingsrutiner er viktige

4) Etiske retningslinjer for statstjenesten. Moderniseringsdepartementet, 7. september 2005.

5) Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

elementer for å sikre habilitet og tiltro til offentlig virksomhet. Departementet viser imidlertid til at det ikke er stilt krav i Statens personalhåndbok om at virksomheter skal utarbeide egne supplerende retningslinjer.

1.3.3 Styring av Barne-, ungdoms- og familie-etaten

Revisjonen har siden opprettelsen av Bufetat i 2004 hatt vesentlige merknader til departementets styring av etaten, blant annet på barnevernområdet. Komiteen holdt 13. februar 2007 en åpen høring om departementets styring av Bufetat i forbindelse med komiteens behandling av Dokument nr. 1 (2006–2007) for revisjonsåret 2005, og uttalte:

”Komiteen vil understreke departementets ansvar for å gi klare retningslinjer og for å påse at de pålegg som gis lar seg gjennomføre innen de økonomiske rammer som stilles til disposisjon.”⁶

Med bakgrunn i resultatene av regnskapsrevisjonen i 2004, 2005 og 2006 har Riksrevisjonen gjennomført en virksomhetsanalyse av Bufetat.⁷

Revisjonen i 2007 viser at det fortsatt er behov for tiltak som kan gi bedre styring og oppfølging av Bufetat.

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 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)⁸

Riksrevisjonen har undersøkt hvilke rutiner og tiltak Bufetat har iverksatt for å ivareta prinsippet om uavhengighet, forebygge og avdekke misligheter på følgende områder:

- kjøp av private institusjonsplasser
 - konkurranseutsatt etter regelverket for offentlige anskaffelser
 - enkeltkjøp utover faste avtaleplasser
- kjøp av konsulenttjenester
- etterfølgende kontroll av private institusjoner etter kvalitetsforskriften⁹

6) Innst. S. nr. 172 (2007–2008) til Dokument nr. 1 (2007–2008).

7) Dokument nr. 3:6 (2007–2008) *Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat*.

8) Bufetat består av et direktorat og fem regioner.

9) Forskrift om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner.

Det er gjennomført en kartlegging av uavhengighet for ansatte i direktoratet, på regionkontorene og i fagteam som har deltatt i anskaffelsesprosessene. Ansatte med attestasjons- og godkjenningmyndighet er også kontrollert. I kartleggingen er det undersøkt om ansatte i Bufetat:

- har nær familie som er ansatt eller tidligere har vært ansatt i institusjonen
- har nære familietilknytninger til styremedlemmer / daglig leder / eier i institusjoner eller konsultentselskaper (rolleinnhavere)
- har eierskap eller er representert i styret i institusjoner eller konsultentselskaper
- har tidligere ansettelsesforhold eller nære arbeidsrelasjoner i institusjoner eller konsultentselskaper

Grunnlaget for kontrollen er sentrale lover og forskrifter.¹⁰ Sakene er omtalt i punktene 2.1.1–2.1.4.

2.1.1 Kjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner

Bufetat kjøper om lag halvparten av institusjonsplassene fra private aktører. I 2007 utgjorde dette 1,4 mrd. kroner. Bufetats kjøp av institusjonsplasser skjer enten gjennom avtaler etter konkurranse med forhandling eller gjennom kjøp av enkeltplasser i direkte dialog med én eller flere institusjoner. Kjøp av enkeltplasser reguleres av trepartsavtaler inngått mellom Bufetat, kommune og institusjon.

Konkurransutsatt etter regelverket for offentlige anskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert Bufetats prosedyrer og praksis for kjøp av barnevernsplasser gjennom konkurranse med forhandling. Alle regioner foretok slike kjøp, og det ble kunngjort kjøp av inntil 310 private plasser.

Revisjonen har blant annet vurdert om det i forbindelse med regionenes kjøp kan ha forekommet urettmessig og tilsiktet særbehandling av enkeltleverandører. Alle vesentlige beslutninger med betydning for leverandørenes muligheter til å oppnå kontrakt er vurdert med henblikk på likebehandling og etterprøvbarehet.

Revisjonen viser:

- Det er flere tilfeller av mangler ved etterprøvbareheten i anskaffelsesprosessene. Dokumentasjon av grunnlaget for beslutninger som har påvirket enkeltleverandørers

10) Forvaltningsloven, lov og forskrift om offentlige anskaffelser, kvalitetsforskriften, godkjenningforskriften, Statens personelhåndbok, tildeleingsbrev til Bufetat, disponeringskriv 2007 til regionene, bestemmelser om økonomistyring i staten.

- muligheter til å oppnå kontrakter, er mangelfull.
- Regionene har mangelfull kompetanse i anskaffelsesregelverket og liten praktisk erfaring med gjennomføring av innkjøp etter konkurranse.
- Av 322 ansatte i Bufetat og 38 private barneverninstitusjoner som er omfattet av kartleggingen av uavhengighet, er det 21 ansatte som har eller har hatt nære relasjoner til rolleinnhavere / ansatte i institusjonene.

Departementet opplyser at Bufetat er kjent med at 21 ansatte har eller har hatt nære relasjoner til rolleinnhavere ved private institusjoner, og at habiliteten er vurdert. Bufetat anser ikke at det er knyttet risiko for inhabilitet til relasjoner som er fire til fem år gamle. Det er stor bevissthet rundt problemstillingene, og de har utarbeidet etiske retningslinjer og innført egenerklæringer om habilitet ved innkjøp. I tillegg er det under utarbeidelse etiske retningslinjer som vil presisere habilitet ytterligere.

Ifølge departementet skal Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fra 2008 overta ansvaret for kjøp av private barnevernsplasser i Bufetat. Arbeidet er organisert slik at det sikrer medvirkning fra regionene når det gjelder behovsvurderinger, gjennomføring av anskaffelser og implementering av nye avtaler. Departementet mener at dette vil sikre at kjøpene vil bli gjennomført i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og vil følge opp arbeidet med utviklingen av etiske retningslinjer i styringsdialogen.

Enkeltkjøp utover faste avtaleplasser

Riksrevisjonen har kontrollert Bufetats prosedyrer og praksis for gjennomføring, dokumentasjon og rapportering av kjøp av enkeltplasser. Kontrollen omfatter ikke Bufetats kjøp av plasser i ideelle organisasjoner med driftsavtaler. Det er vurdert om det kan ha forekommet urettmessig og tilsiktet særbehandling av enkeltleverandører.

Totalt har Bufetat i 2007 kjøpt om lag 44 prosent av behovet for private institusjonsplasser som enkeltkjøp. Prisen på hvert enkeltkjøp varierer etter døgnpris og varighet. De fleste enkeltkjøp oversteg terskelverdien på 0,5 mill. kroner. Det innebærer at kjøpet omfattes av krav i loven til blant annet gjennomføring av konkurranse og kunngjøring.¹¹

Resultatet av revisjonen viser blant annet:

- Det er foretatt 244 enkeltkjøp utenfor regelverket. Ingen regioner kan dokumentere i

11) Innst. S. nr. 172 (2007–2008) til Dokument nr. 1 (2007–2008).

hvilken utstrekning enkeltkjøpene har vært konkurransesatt.

- Bufetat har inngått svært få enkeltkjøp i overensstemmelse med prosedyrene for protokollering.¹²
- Et fåtall av regionene har utarbeidet skriftlige rutiner for saksbehandling ved kjøp av enkeltplasser.

Kartlegging av uavhengighet er rapportert foran og gjelder også for kjøp av enkeltplasser.

Departementet viser til at Bufdir i desember 2007 inngikk nye rammeavtaler for kjøp av enkeltplasser og forventer betydelig nedgang i 2008. I februar 2008 ble det publisert en håndbok for barnevernanskjaffelser som skal sikre effektiv utnyttelse av de nye rammeavtalene. I tillegg vil direktoratet utarbeide rutiner for forenklet protokollføring som gjelder alle kjøp over kroner 100 000.¹³ Regionenes avtaler og enkeltkjøp utenfor avtale ble kartlagt tidlig i 2008. Denne kartleggingen vil danne grunnlaget for en analyse av enkeltkjøpene, slik at direktoratet kan vurdere en ny konkurranse om nasjonal rammeavtale. Bufdir vil utarbeide generelle rutiner for forenklet protokollføring som gjelder alle kjøp over kroner 100 000.

Departementet er av den oppfatning at kartleggingen og sentraliserte anskaffelsesrunder vil redusere kjøp av enkeltplasser, og at disse kjøpene vil bli gjennomført i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

2.1.2 Kjøp av konsulenttenester

Riksrevisjonen har kontrollert om Bufetat har etablert tilfredsstillende internkontroll for kjøp av konsulenttenester. Det er kontrollert at det er etablert rutiner for å sikre likebehandling og etterprøvnbarhet og for å sikre god økonomistyring. Det er gjennomført kartlegging av uavhengighet av ansatte med godkjennings- og attestasjonsmyndighet mot konsulentfirmaer.

Revisjonen har omfattet kjøp av konsulenttenester (hovedvekt på kjøp av veiledningstjenester av psykologer) og utbetaling av honorarer til ansatte i Bufetat.

Revisjonen viser:

- Rundt 50 prosent av faktura- og honorarutbetalingene er uten avtale.
- Bufetat har ikke systemer og rutiner som sikrer

kontroll med faktura- og honorarutbetalinger.

- Alle regioner har inngått kontrakter uten tilfredsstillende beskrivelse av tjenesten som kjøpes.
- Ingen regioner har rutiner for å føre anskaffelsesprotokoll for kjøp over kroner 100 000.
- Honorar til ansatte i Bufetat er utbetalt uten skriftlig avtale eller trekk i lønn.
- Ingen ansatte i Bufetat som har attestert/godkjent faktura/honorar har nære tilknytninger til konsulenten.

Departementet viser til at Bufdir vil publisere en veileder for alle typer kjøp og utarbeide retningslinjer for kjøp av konsulenttenester. Direktoratet vil vurdere nye gjennomgående internkontrolltiltak i tillegg til opplæring. Direktoratet vil arbeide med å finne tiltak som kan gi gjennomgående høy kompetanse og bevissthet om utbetaling av honorarer. Departementet vil følge opp dette arbeidet i styringsdialogen.

2.1.3 Etterfølgende kontroll av private institusjoner etter kvalitetsforskriften

I tildelingsbrevet til Bufetat framgår det at de skal sikre et likeverdig, differensiert og tilstrekkelig institusjonstilbud for hele landet, herunder systematisk følge opp private institusjoner. Regionene skal sørge for rutiner for løpende kontroll med godkjente institusjoner. Det skal blant annet føres kontroll med at kvalitetskravene er oppfylt, og at vilkårene for godkjenning er til stede for private institusjoner.¹⁴ Kontrollen skal blant annet skje ved jevnlige besøk i alle institusjonene. Både departementet og Bufdir har presisert regelverket i brev.¹⁵

Riksrevisjonen har kontrollert om Bufetat har etablert god intern kontroll for å sikre likebehandling og etterprøvnbarhet i vurderingene i forbindelse med etterfølgende kontroll.

Resultatet av revisjonen viser blant annet:

- Én region har ikke gjennomført etterfølgende kontroll etter kvalitetsforskriften siden godkjenning av institusjonene i 2004.
- Bufetat har ikke utarbeidet sentrale, objektive kriterier for å sikre at ansatte skal kunne utøve et godt kvalifisert skjønn.
- Det er betydelige forskjeller i dokumentasjon og vurderinger som danner grunnlaget for

12) Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2.

13) Forskrift om offentlige anskaffelser § 3-2.

14) Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner.

15) Fra BLD: Godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjoner – presiseringer av regelverket av 11. februar 2004. Fra Bufdir: Oppfølging av godkjente private og kommunale institusjoner – økonomisk etterkontroll av 2. november 2006. Krav til de ansattes kompetanse i barneverninstitusjoner av 20. februar 2007. Retningslinjer for kontroll av barneverninstitusjoner av 25. januar 2008.

konklusjon om godkjenning eller ikke godkjenning av institusjoner.

- Det varierer betydelig mellom regionene hvilke paragrafer i forskriften som er grunnlag for kontroll av institusjonene.
- To regioner har ikke praksis for å vurdere ansattes uavhengighet når det gjelder hvem som kan gjennomføre etterfølgende kontroll.

Departementet viser til at Bufdir har utarbeidet nye retningslinjer for etterfølgende kontroll som trådte i kraft i februar 2008. De nye retningslinjene presiserer deler av kvalitetsforskriften. Habilitet og uavhengighet er omtalt i retningslinjene for økonomiske vurderinger, og det vurderes om tilsvarende bestemmelse skal tas inn i retningslinjene for etterkontroll. Fagteamene pålegges å rapportere til Bufetat dersom det oppdages forhold ved institusjonene. Intensjonen er å sikre at etterfølgende kontroll gjennomføres etter alle paragrafer i løpet av en angitt periode. Ifølge de nye retningslinjene skal etterfølgende kontroll skje årlig i statlige og private institusjoner. Departementet anser de nye prosedyrene og retningslinjene for etterfølgende kontroll etter kvalitetsforskriften som tilstrekkelige.

2.2 Forbrukerombudet

I regnskapet for 2007 har Forbrukerombudet inntektsført kroner 829 000 for mye på kapittel 3868 post 01 *Refusjon og diverse inntekter*. Av dette beløpet skulle kroner 522 000 i tvangsgebyrer vært inntektsført på kapittel 5309 *Tilfeldige inntekter*. De øvrige kroner 307 000 er bokførte refusjoner som ikke tilhører virksomheten.

Feilføringene er av en slik størrelse at det medfører vesentlige feil i regnskapet til Forbrukerombudet. Saken er omtalt i punkt 1.2.2.

Forbrukerombudet har skjerpet rutineene for føring og kontroll med inntekter, blant annet månedlig oppfølging av føringene på virksomhetens inntektskapittel. Departementet uttaler at Forbrukerombudets tiltak vil medføre at tilsvarende feilføring av inntekter for framtiden kan unngås.

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 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Riksrevisjonen hadde i 2006 vesentlige merknader til regnskapet for Bufetat og gjennomføring av budsjettet, og kunne ikke bekrefte at regnskapet ikke inneholdt vesentlige feil og mangler.¹⁶ Merknadene var blant annet knyttet til:

- økonomisk vurdering av private barnevern-institusjoner
- styrings- og rapporteringssystem i barnevernet – ODA
- tilskudd til kirkelige familievernkontorer
- statstilskudd til krisesentre
- andel akutt plasseringer i forhold til antall institusjonsplasser
- adopsjon

4.1.1 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. Riksrevisjonen hadde i 2005 vesentlige bemerkninger til økt andel akutt plasseringer i forhold til antall institusjonsplasseringer. I 2006 gikk andelen akutt plasseringer noe ned i forhold til antall private institusjonsplasser.

I Innst. S. nr. 172 (2007–2008) uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen at de imøteser tilbakemelding i forbindelse med Dokument nr. 1 (2007–2008).

Revisjonen viser at andelen akutt plasseringer ikke reduseres i forhold til antall institusjonsplasseringer totalt. Akutt plasseringer øker med 7,3 prosent, mens institusjonsplasseringer øker med 2,7 prosent.

Departementet viser til at Bufdir kontinuerlig har fokus på å redusere andelen akutt plasseringer, og at det så langt mulig skal benyttes statlige tiltak. Departementet relaterer veksten i antall akutt plasseringer til den enkelte kommune, siden det er kommunene som har vedtaksmyndigheten. Fordi Bufetat har begrensede muligheter til å påvirke antallet akutt plasseringer, vil departementet vurdere å ta denne styringsparameteren ut av tildelingsbrevet for 2009.

Saken blir fulgt opp.

¹⁶) Dokument nr. 1 (2007–2008).

4.1.2 Adopsjon

Både i 2005 og 2006 hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til at saksbehandlingstiden for adopsjonssaker i flere regioner ikke var innenfor resultatmålet på tre måneder. Kontroll- og konstitusjonskomiteen imøteser tilbakemelding i forbindelse med Dokument nr. 1 for budsjettåret 2007.¹⁷

Resultatet av revisjonen for 2007 viser fortsatt at saksbehandlingstiden ikke er innenfor resultatmålet på tre måneder. Andelen saker innenfor resultatmålet varierer mellom regionene fra 42,7 prosent til 95 prosent.

Departementet opplyser at Bufdir har skjerpet kravet til regionene når det gjelder rapportering om saksbehandlingstid ved søknad om adopsjon. Tiltak er iverksatt for å forhindre feilrapportering, og rapporteringen fra regionene er endret fra årlig til tertialvis. Departementet legger til grunn at målet om effektiv saksbehandlingstid må ses i sammenheng med kravet om å få saken så godt opplyst som mulig før avgjørelse treffes. Der det er nødvendig å innhente ytterligere dokumentasjon, vil saksbehandlingstiden kunne bli lengre enn de fastsatte mål. Departementet oppfatter at iverksatte tiltak er tilstrekkelig for å sikre måloppnåelse.

Saken blir fulgt opp.

4.1.3 Økonomisk vurdering av private barneverninstitusjoner

Riksrevisjonen har fulgt opp om Bufetat systematisk har foretatt økonomiske vurderinger av private barneverninstitusjoner i tråd med godkjenningforskriftens krav.¹⁸

Revisjonen i 2007 viser at direktoratet har etablert felles system og rutiner for regionene som er med på å sikre god kvalitet og enhetlig dokumentasjon og praksis i vurderingen av de private institusjonenes økonomi.

Saken er avsluttet.

4.1.4 Styrings- og rapporteringssystemet i barnevernet – ODA

I 2006 hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til departementets styring av styrings- og rapporteringssystemet ODA. Systemet sikrer ikke sentrale styringsdata og god kvalitet i rapporte-

ningsdataene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker i sin behandling betydningen av gode rutiner for sikring av personvernet i barnevernet.¹⁹

Direktoratet har gjennomført tiltak knyttet til tilgang, skjerming og dataintegritet for å etterleve kravene i personopplysningsloven bedre. De har identifisert ytterligere tiltak som kan eller skal utføres i ODA for bedre å etterleve kravene i loven. Direktoratet vil vurdere om det foreligger behov for en ny melding til Datatilsynet om personopplysningene i ODA før ordinær fornyet melding i 2010.

Departementet vil i styringsdialogen med direktoratet sikre iverksettingen av de foreslåtte tiltakene.

Riksrevisjonen merker seg at direktoratet har gjennomført og planlegger tiltak for å følge kravene til personvern i barnevernet. Riksrevisjonen forventer at departementet sikrer at tiltakene blir iverksatt.

Saken er avsluttet.

4.1.5 Tilskudd til kirkelige familievernkontorer

I 2006 hadde ikke departementet sikret felles praksis og retningslinjer for forvaltning av tilskuddsordningen tilpasset økonomireglementets krav.

Komiteen uttalte i behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008) at de forutsetter at retningslinjer for forvaltning av tilskuddsordningen til kirkelige familievernkontorer er på plass fra 2008.²⁰

Revisjonen av Bufdirs forvaltning av statstilskudd til kirkelige familievernkontorer viser at det er utarbeidet retningslinjer for saksbehandling med mal for tildelingsbrev som skal brukes i forbindelse med forvaltning og tildeling av driftstilskudd 2008.

Saken er avsluttet.

4.1.6 Statstilskudd til krisesentre

I 2006 viste revisjonen blant annet mangler og svakheter knyttet til direktoratets oppfølgings- og kontrollopgaver. Forvaltningen av tilskuddsordningen var ikke i tråd med tildelingsbrev og rundskriv gitt av departementet.

17) Innst. S. nr. 172 (2007–2008) til Dokument nr. 1 (2007–2008).

18) Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet i barnevernloven.

19) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

20) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008) forutsatt at Riksrevisjonen følger saken og ber om å bli holdt orientert i forbindelse med rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007.²¹

Revisjonen viser at det er foretatt vesentlige endringer i rundskrivet fra departementet, og det er satt klare rapporteringskrav til krisesentrene i tildelingsbrev. Det er videre blitt en tettere kopling mellom budsjett og måloppnåelse, og det er innført klarere rapporteringskrav til direktoratet.

Saken er avsluttet.

4.2 Styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter)

Revisjonen i 2006 viste at departementet ikke hadde klargjort hvilke prinsipper for regnskapsføring og styring som skulle gjelde for Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukerrådet.

Departementet opplyser at arbeid for å sikre enhetlig praksis er igangsatt, men at framdriften i prosjektet har vært dårligere enn ønskelig, og at det kan bli vanskelig å gjennomføre prinsippene for 2008. Departementet uttaler videre at det er tatt inn eksplisitte krav i tildelingsbrevene for 2008 til regnskapsrapporteringen. Departementet anbefaler at regnskapsprinsippet blir brukt. En eventuell bruk av kontantprinsippet må begrunnes. Departementet vil følge opp arbeidet overfor virksomhetene slik at implementering skjer i løpet av regnskapsåret 2009.

Saken blir fulgt opp.

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

Fordelingsutvalget, Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet samt Fylkesnemndene for sosiale saker defineres som egne virksomheter under departementets budsjettområde uten at virksomhetene avlegger et samlet regnskap med en fullstendig balanse.

Riksrevisjonen bemerket for budsjettåret 2006 at departementet blant annet ikke følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger i årlige tildelingsbrev med tildelt beløp og krav til rapportering til virksomhetene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte "(...) at departementet

stiller de nødvendige krav til virksomhetene slik økonomiregelverket krever".²²

Revisjonen i 2007 viser at departementet definerer Fylkesnemndene for sosiale saker som en organisatorisk enhet under departementet. Revisjonen viser også at departementet fortsatt ikke stiller nødvendige krav til Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet.

Departementet uttaler at de fortsatt anser Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet som selvstendige virksomheter. Det er stilt krav til økonomirapportering i tildelingsbrevene, men på grunn av virksomhetenes størrelse har det vist seg vanskelig å finne fullverdige løsninger for administrative oppgaver innenfor virksomhetene.

Departementet mener at rapporteringen i tilstrekkelig grad dekker departementets behov for styring og kontroll med bruk av budsjettmidler. Departementet uttaler at de vil vurdere ytterligere tiltak dersom dette ikke er tilstrekkelig for å bringe regnskapsrapporteringen i samsvar med økonomiregelverkets krav.

Riksrevisjonen vil følge opp saken som gjelder Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet. Saken knyttet til Fylkesnemndene for sosiale saker avsluttes.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

Krav til risikovurdering trådte i kraft i 2004. Riksrevisjonen konstaterer at departementet og tilknyttede virksomheter er i gang med å innføre risikostyring. Det foreligger framdriftsplaner for videre implementering i departementet og i Bufetat. Departementet har stilt krav om en dokumentert risiko- og vesentlighetsgjennomgang i tildelingsbrevene for 2007. Riksrevisjonen konstaterer at kravet i liten grad er fulgt opp, og hadde ventet at virksomhetene hadde kommet lenger i arbeidet. Riksrevisjonen registrerer at departementet vil forsikre seg om at virksomhetene utarbeider en plan for innføring av risikovurderinger, og ber i tillegg departementet sikre at risikovurderingene legges til grunn i etats- og virksomhetsstyringen.

21) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

22) Innst. S. nr. 172 (2007–2008) til Dokument nr. 1 (2007–2008).

Departementet med underliggende virksomheter har ansvar for områder og grupper i befolkningen hvor det er særlig viktig med høy etisk bevissthet. Riksrevisjonen merker seg at det foreløpig bare er Bufetat og Forbrukerrådet som har egne etiske retningslinjer. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet følger opp arbeidet med å utvikle etiske retningslinjer i underliggende virksomheter.

5.2 Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

5.2.1 Økonomistyring

Riksrevisjonen har også i 2007 vesentlige merknader til gjennomføringen av Bufetats budsjett. Det er fortsatt brudd på sentrale bestemmelser som lov og forskrift om offentlige anskaffelser og økonomireglementet.

Riksrevisjonen legger til grunn at Bufetat har hatt en reell merutgift på 60,6 mill. kroner i 2007, til tross for at det har vært gitt tilleggsbevilgning. Merutgiften skyldes blant annet at Bufetat ikke har hatt rutiner som sikrer at forfalte fakturaer blir betalt i inneværende budsjettår. Riksrevisjonen ber departementet følge opp at Bufetat etablerer tilfredsstillende rutiner og sikrer god økonomistyring og realistisk budsjettering.

5.2.2 Kjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufetat har flere brudd på anskaffelsesregelverket ved kjøp av institusjonsplasser, og at det er mangler ved etterprøvnbarheten. God intern kontroll og gode rutiner i anskaffelsesprosessen er viktig for å sikre uheldige bindinger og likebehandling, og forebygge misligheter. Bufetat kjøper årlig barnevernplasser fra private institusjoner for 1,4 mrd. kroner. Revisjonen er kritisk til at hele 44 prosent av behovet for private barnevernplasser i 2007 er enkeltkjøp som ikke har vært konkurranseutsatt. Svært få enkeltkjøp er i overensstemmelse med kravet til protokollering.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er manglende eller mangelfull dokumentasjon av kjøp av barnevernplasser. Dette gjør det vanskelig å etterprøve anskaffelsene, noe som øker risikoen for urettmessig og tilsiktet særbehandling av leverandører. Det kan derfor sås tvil om Bufetat har overholdt prinsippet om likebehandling. Rutiner for anskaffelser som ikke ivaretar dokumentasjon, etterprøvnbarhet eller likebehandling, øker risikoen for misligheter. Riksrevisjonen er positiv til flere tiltak som Bufetat har iverksatt,

blant annet at rammeavtaler skal sikre at nye plasseringer av barn i institusjoner følger regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet vurderer at rammeavtalene vil dekke behovet for enkeltplasser i 2008.

Kartlegging av uavhengighet for ansatte i anskaffelsesprosessene viser at 21 ansatte har eller har hatt nære relasjoner til rollenehavere/ansatte i institusjoner. Riksrevisjonen har merket seg at Bufetat kjenner til disse relasjonene. Svakheterne i internkontrollen gjør det vanskelig å vurdere om uavhengigheten er tilstrekkelig ivaretatt. Riksrevisjonen er positiv til Bufetats bevissthet og arbeid knyttet til etiske problemstillinger. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementet følger opp Bufetats videre arbeid.

5.2.3 Konsulenttjenester

Det er kritikkverdig at Bufetat ikke oppfyller kravene i regelverket om offentlige anskaffelser²³ for kjøp av konsulenttjenester under terskelverdien. Ufullstendig dokumentasjon av anskaffelsesprosessen gjør det vanskelig å etterprøve saksbehandlingen og beslutningen om kjøp. Det er derfor ikke mulig å dokumentere prinsippet om likebehandling av leverandører. Videre har Riksrevisjonen avdekket brudd på grunnleggende forutsetninger for bokføring og dokumentasjon.²⁴ Bufetat følger ikke reglene i Statens personalhåndbok når det gjelder inngåelse av avtale og trekk i lønn. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp Bufetats tiltak.

5.2.4 Kvalitetskontroll

Riksrevisjonen ser alvorlig på at én region ikke har gjennomført kvalitetskontroll etter kvalitetsforskriften etter at institusjonene ble godkjent i 2004. Det finnes ikke rutiner for å gjennomføre en samlet kontroll av alle deler av kvalitetsforskriften. Riksrevisjonen er kritisk til at regionene bruker ulike kriterier og prosedyrer for etterfølgende kontroll når målet er et likeverdig tilbud. Det gir risiko for forskjellsbehandling av institusjoner og ulik tjenestekvalitet for barna. Riksrevisjonen ser det som positivt at det er utarbeidet nye retningslinjer, og stiller spørsmål ved hvordan departementet vil sikre gjennomføring. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om departementet vurderer om ansattes uavhengighet i utøvelse av etterfølgende kontroll er tilstrekkelig ivaretatt.

23) Forskriftens § 3.1 Grunnleggende krav for alle anskaffelser og § 3.2 Protokollføring.

24) Økonomibestemmelsene punkt 4.2.

5.3 Forbrukerombudet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er vesentlige feil i regnskapet for Forbrukerombudet, og konstaterer at det er foretatt overføringer som innebærer brudd på bevilgningsreglementets bestemmelser. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om virksomheten har tilfredsstillende rutiner for regnskapsføring, og understreker betydningen av at departementet for framtiden sikrer korrekte overføringer.

5.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

- Riksrevisjonen er kritisk til om tiltakene rettet mot saksbehandlingstid på adopsjonssøknader er tilstrekkelig målrettet.
- Riksrevisjonen vil fortsatt følge opp utviklingen når det gjelder hvilke prinsipper for regnskapsføring og styring som skal gjelde for Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukerrådet.
- Riksrevisjonen anser ikke at departementet stiller de nødvendige krav til Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet slik økonomiregelverket krever, og stiller spørsmål ved hvilke ytterligere tiltak departementet vil iverksette.
- Revisjonen viser at Bufetat fortsatt kjøper et betydelig antall private institusjonsplasser uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt, jf. punkt 2.1.1.
- Det er et mål at Bufetat skal redusere andelen akutt plasseringer i forhold til antallet institusjonsplasseringer. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008) at de imøteser tilbakemelding.²⁵ Revisjonen viser at andelen akutt plasseringer ikke reduseres i forhold til antall institusjonsplasseringer totalt. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vurderer å ta ut denne styringsparameteren fra tildelingsbrevet for 2009 fordi Bufetat i liten grad har kontroll med kommunens vedtak på området.

Riksrevisjonen ber om departementets vurdering av den videre oppfølging av ovennevnte saker.

6 Barne- og likestillingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Barne- og likestillingsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2008 svart:

²⁵ Innst. S. nr. 172 (2007–2008) til Dokument nr. 1 (2007–2008).

”Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 18. juni 2008 angående ovennevnte sak og Barne- og likestillingsdepartementets brev av henholdsvis 16. og 20. mai d.å. Nedenfor følger Barne- og likestillingsdepartementets uttalelse til Riksrevisjonens merknader til resultatet av regnskapsrevisjonen for 2007.

Det er i dette brevet brukt tilsvarende nummering som i Riksrevisjonens brev.

5.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

5.1.1 Risikostyring

Departementet vil i styringsdialogen påse at risikovurderingene legges til grunn i etats- og virksomhetsstyringen. Etter oppsatte planer vil departementet ha gjennomført en fullstendig risikovurdering av alle våre relevante mål innen utgangen av året. Vi vil derfor i styringsdialogen for 2009 søke å avstemme departementets risikovurderinger med virksomhetenes egne vurderinger, slik at vi i størst mulig grad sikrer en fortløpende dialog omkring disse problemstillingene.

5.1.2 Etske retningslinjer

Jeg er enig i Riksrevisjonens påpeking av at departementet med underliggende virksomheter har ansvar for områder og grupper i befolkningen hvor det er særlig viktig med høy etisk bevissthet. I styringsdialogen vil temaet derfor med jevne mellomrom bli satt på dagsordenen for å sikre at virksomhetene følger opp de sentrale retningslinjene.

I følge Statens personalhåndbok er de etiske retningslinjene i staten av overordnet karakter slik at de kan være rettesnorer for alle statstilsatte. Det forutsetter at de enkelte statlige virksomheter som har behov for det, eventuelt utarbeider egne supplerende retningslinjer. På denne bakgrunn har Bufetat og Forbrukerrådet utarbeidet egne retningslinjer tilpasset sin virksomhet. Etter departementets syn er det viktig at etiske retningslinjer tilpasses den enkelte virksomhets egenart. BLD vil av den grunn ikke gi noe generelt pålegg om utarbeidelse av egne retningslinjer, men oppfordre den enkelte virksomhet til å vurdere dette ut fra sin egenart og risiko.

Når det gjelder utarbeidelse av lokale varslingsrutiner er dette imidlertid et direkte pålegg som følger av arbeidsmiljøloven. Vi vil derfor i styringsdialogen understreke at alle virksomheter må utarbeide egne rutiner for varsling.

5.2 Bufetat

5.2.1 Økonomistyring

Departementet har merket seg Riksrevisjonens vurdering av etatens merutgifter. BLD vil sørge for at direktoratet innen neste årsavslutning har etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer at forfalte fakturaer blir betalt i angjeldende år.

5.2.2. Kjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet vurderer at rammeavtalene vil dekke behovet for enkeltplasser i 2008.

Rammeavtalene som ble inngått ultimo 2007, baserte seg på regionenes estimerte behov for private institusjonsplasser utover de avtaleplassene regionene på det tids-punktet hadde.

Den største usikkerheten om rammeavtalene vil dekke behovet knyttet til enkelt-plasseringer, knytter seg til innlemmingen av Trondheim kommune. Den statlige barneverntjenesten overtok ansvaret for 2.linjetjenesten i Trondheim kommune fra 1.7.08. Bufetats avtaler er imidlertid i utgangspunktet ikke dimensjonert for å kunne dekke behovet som følger av overføringen. Beslutningen om overføring av tjenestene til Bufetat forelå først 21.12.07. Det vil m.a.o. i region Midt-Norge kunne bli nødvendig å foreta enkeltkjøp i 2008.

BLD er av den oppfatning at landsomfattende kartlegging av avtaler med private aktører og sentraliserte anskaffelsesrunder, vil gi etaten bedre oversikt. Dette vil bidra til å redusere kjøp av enkeltplasser og til at disse kjøpene vil bli gjennomført i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

I forbindelse med institusjonsplan for 2008, ble det foretatt en kartlegging som viste at 53 av 111 rammeavtaleplasser var i bruk per 31.03.08. Bufdir er i ferd med å etablere en database hvor fagteamene fortløpende skal registrere benyttede plasser på rammeavtalene, slik at fagteamene lett kan få oversikt over potensielt ledige plasser på avtalene. Dette systemet vil etter hvert gi en løpende oversikt over belagte plasser, men vil først være fullt oppdatert høsten 2008.

Den gjennomsnittlige beleggsprosenten på rammeavtalene var for første kvartal (altså pr. 31.03.08) på 29 %. Ved utløpet av juni er det samme akkumulerte gjennomsnittet økt til 37 %,

noe som altså tyder på økt belegg i forhold til de 53 plassene som var belagt ved utløpet av mars.

Når det gjelder Riksrevisjonens merknader knyttet til dokumentasjon av gjennomførte anskaffelsesprosesser innen barnevern, vil dette bli søkt rettet gjennom sentraliseringen av alle barnevernanskaffelser fra og med 2008. Sentraliseringen innebærer at direktoratet står ansvarlig for gjennomføring og dokumentasjon av disse anskaffelsesprosessene. Ulikheter i gjennomføring av anskaffelsene og rutiner for dokumentasjon, vil således bli eliminert som et resultat av at ansvaret for barnevernanskaffelser sentraliseres.

Direktoratet har, som tidligere nevnt, utarbeidet egne etiske retningslinjer for etaten som et supplement til de etiske retningslinjer for statstjenesten. Etatens anskaffelses-politikk har et eget kapittel som omhandler etiske retningslinjer. Videre er det i anskaffelsespolitikken understreket at det skal sikres faglig uavhengighet hos alle som deltar i anskaffelsesprosessen. I tillegg til dette har Bufetat utarbeidet egne retningslinjer for vurdering av karantene og saksforbud ved overgang til stillinger utenfor Bufetat.

5.2.3. Konsulenttjenester

Jeg har merket meg at Bufetat etter Riksrevisjonens syn ikke oppfyller kravene i regelverket om offentlige anskaffelser for kjøp av konsulenttjenester under terskel-verdien.

Her vil jeg vise til at Bufdir vil publisere en veileder for gjennomføring av ulike anskaffelsesprosedyrer for alle typer kjøp med relevante dokumentmaler. Dette skal sikre at kjøp av tjenester blir tilstrekkelig dokumentert, jf. anskaffelsesregelverket § 3-1 og § 3-2.

I etatens etiske retningslinjer, er det under "Habilitet og Bierverv" nevnt spesielt at man ikke må blande profesjonell og privat sfære. Bufdir vil arbeide videre med å øke etatens kompetanse og kjennskap til regelverket i Statens personl håndbok. Departementet vil følge opp dette arbeidet i styringsdialogen.

5.2.4. Kvalitetskontroll

Jeg viser til departementets brev av 16.05.08 hvor det fremgår at Bufdir har utarbeidet nye retningslinjer for etterfølgende kontroll etter kvalitetsforskriften som trådte i kraft 01.02.08. Direktoratet skal evaluere retningslinjene etter at de har vært i bruk i ett år.

Bufdirs arbeid med presisering av kvalitetskravene er et løpende og til dels krevende arbeid. Direktoratet har gitt presiseringer av kvalitetskrav til § 5 Krav til bemanning og ansattes kompetanse i eget brev. Vedtak i klagesaker om godkjenning innebærer også presiseringer av kravene i kvalitetsforskriften. Direktoratet har startet et arbeid for å tydeliggjøre kravene i kvalitetsforskriftens § 2.

Direktoratet vil vurdere hvilke kvalitetskrav de kan presisere ytterligere for å oppnå målsettingen om å sikre god kvalitet og likebehandling av institusjonene. Dette kan bl.a. gjelde materielle krav i kvalitetsforskriftens § 3 og spørsmål om bemanningsfaktor i kvalitetsforskriftens § 5.

På bakgrunn av at en region ikke har gjennomført etterfølgende kontroll etter kvalitetsforskriften siden godkjenning av institusjonene i 2004, har Bufdir bedt regionen beskrive regionens plan for gjennomføring av kontroll av alle de godkjente institusjonene i regionen. I institusjonsplanen for 2008 opplyser regionen at de planlegger besøk i samtlige seks institusjoner høsten 2008.

Departementet vil følge opp gjennomføringen av de nye retningslinjene for etterfølgende kontroll etter kvalitetsforskriften i styringsdialogen.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet vurderer om ansattes uavhengighet i utøvelse av etterfølgende kontroll er tilstrekkelig ivarettet. Retningslinjene for vurdering av økonomisk forsvarlig drift har en egen bestemmelse om habilitet og uavhengighet hvor det blant annet fremgår at ansatte må underskrive en habilitetserklæring før vurderinger iverksettes. Etter departementets vurdering ivaretar de nye retningslinjene i tilstrekkelig grad hensynet til uavhengighet og kontroll.

5.3 Forbrukerombudet

Jeg tar til etterretning at det pga. feilførte inntekter i 2007, ble feil i overføringen av ubrukt bevilgning til 2008. Forbrukerombudet har allerede igangsatt tiltak for å styrke kontrollen med føringene på virksomhetens inntektskapittel. Departementet vil følge dette videre opp i styringsdialogen.

5.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

5.4.1 Fordelingsutvalget/FTU

Departementet vil vurdere de nødvendige tiltak slik at disse virksomhetene, så snart det er prak-

tisk mulig, fremstår som formelt selvstendige virksomheter iht. økonomiregelverket.

5.4.2 Adopsjon

Bufdir opplyser i sin første tertialrapport 2008 at regionene i høy grad overholder de frister som er satt for saksbehandlingen av søknad om adopsjon. Dette gjelder særlig søknader om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. I de tilfeller hvor saksbehandlingstiden overskrider de fastsatte mål, skyldes dette i all hovedsak at det tar tid å få søknadene tilstrekkelig opplyst ved innhenting av tilleggsopplysninger fra kommunene eller søkerne selv.

Departementet mener etter dette at de tiltakene som er blitt satt inn for å redusere saksbehandlingstiden har virket, og finner derfor ikke grunn til å sette inn ytterligere tiltak. Departementet er opptatt av en forsvarlig, god og effektiv saksbehandling av søknad om adopsjon. Vi følger derfor nøye med i utviklingen av saksbehandlingstiden som gjelder søknad om adopsjon og vil løpende vurdere behovet for tiltak for å oppnå mål for saksbehandlingstid.”

7 Riksrevisjonen uttaler

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

7.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

Risikostyring er et viktig virkemiddel for å sikre god kvalitet i departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget. Departementet har stilt krav om innføring av risikostyring til tilknyttede virksomheter, men har i liten grad fulgt opp kravet. Departementet uttaler at risikovurderinger vil bli lagt til grunn i etats- og virksomhetsstyringen, og vil i 2009 avstemme departementets risikovurderinger med virksomhetenes egne vurderinger. Manglende risikostyring kan føre til svak måloppnåelse og lite effektiv ressursutnyttelse. Riksrevisjonen er kritisk til at innføringen av risikostyring ikke er kommet lenger, når kravet forelå allerede i 2004.

Departementet med tilknyttede virksomheter har ansvar for områder og grupper i befolkningen hvor det er særlig viktig med høy etisk bevissthet. Riksrevisjonen merker seg at det foreløpig bare er Bufetat og Forbrukerrådet som har egne etiske

retningslinjer. Departementet vil følge temaet i styringsdialogene, men vil overlate til den enkelte virksomhet å vurdere behov for supplerende retningslinjer. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet også gjør en selvstendig vurdering av behovet.

7.2 Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Siden Bufetat ble etablert i 2004 har etaten gjennomgått en betydelig etablerings- og omstillingsprosess. Riksrevisjonen hadde i 2004, 2005 og 2006 vesentlige merknader til gjennomføringen av Bufetats budsjett. Riksrevisjonen ser at Bufetat på flere områder etablerer og videreutvikler systemer og rutiner for å sikre god internkontroll og etterlevelse av sentrale regelverk. Samtidig ser Riksrevisjonen alvorlig på at det også i 2007 er brudd på sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser og reglement for økonomistyring i staten.

7.2.1 Økonomistyring

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Bufetat har hatt større merutgift enn det som framgår av statsregnskapet. Til tross for tilleggsbevilgning er merutgiften i 2007 reelt sett på 60,6 mill. kroner. Bufetat har ikke hatt tilstrekkelige rutiner til å sikre at forfalte fakturaer ble betalt i inneværende budsjettår. Departementet opplyser at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i løpet av 2008 skal etablere tilfredsstillende rutiner. Riksrevisjonen peker på at god økonomistyring er en forutsetning for å sikre et korrekt regnskap og overholdelse av budsjettet.

7.2.2 Kjøp av plasser i private barneverninstitusjoner

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at den ser svært alvorlig på det store antall merknader som knytter seg til brudd på anskaffelsesreglementet i statlige virksomheter. Prinsippet om konkurranse ved kjøp av varer og tjenester og krav til åpenhet og dokumentasjon i prosessen er grunnleggende forutsetninger ved anskaffelser i offentlig sektor. Brudd på disse prinsippene kan føre til mangelfull kvalitet, svak ressursutnyttelse og misligheter. Det overordnede kravet om hensynet til barnets beste gjør imidlertid at full etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser kan være ekstra krevende ved kjøp av plasser i barnevernsinstitusjoner.

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufetat har flere brudd på anskaffelsesregelverket ved kjøp av institusjonsplasser, og at det er mangler ved etterprøvbareheten. Bufetat kjøper årlig barnevernplas-

ser fra private institusjoner for 1,4 mrd. kroner. Riksrevisjonen er kritisk til at hele 44 prosent av behovet for private barnevernsplasser i 2007 er enkeltkjøp som ikke har vært konkurranseutsatt. Svært få enkeltkjøp er i overensstemmelse med kravet til protokollering.

Riksrevisjonen finner det videre kritikkverdig at det er manglende eller mangelfull dokumentasjon ved kjøp av barnevernsplasser. Dette gjør det vanskelig å etterprøve anskaffelsene, noe som øker risikoen for urettmessig og tilsiktet særbehandling av leverandører. Det kan derfor sås tvil om Bufetat har overholdt prinsippet om likebehandling.

Riksrevisjonen er positiv til at anskaffelser av institusjonsplasser fra og med 2008 er sentralisert, noe som forutsettes å sikre bedre rutiner og etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at departementet legger vekt på økt bruk av rammeavtaler for å redusere enkeltkjøp. Departementet har opplyst at bare 40 prosent av plassene på rammeavtalene er utnyttet, men at Bufdir vil etablere en database for å få en bedre oversikt over ledig kapasitet. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet følger opp at Bufetat utnytter rammeavtalene på en bedre måte.

21 ansatte involvert i anskaffelser av barnevernsplasser har eller har hatt nære relasjoner til rolleinnhavere/ansatte i institusjoner. Riksrevisjonen har merket seg at Bufetat kjenner til disse relasjonene, og at spørsmålet om habilitet er behandlet som del av de etiske retningslinjene og anskaffelsespolitikken i Bufetat. Etter Riksrevisjonens oppfatning bør man generelt unngå at tilbyder og kjøper av tjenester har nære relasjoner. Når internkontrollen i tillegg er svak, er det en betydelig risiko for at det kan oppstå misligheter. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementet følger opp Bufetats arbeid med å sikre habilitet i anskaffelsene.

7.2.3 Konsulenttenester

Det er kritikkverdig at Bufetat ikke oppfyller kravene i regelverket om offentlige anskaffelser for kjøp av konsulenttenester under terskelverdien. Ufullstendig dokumentasjon av anskaffelsesprosessen gjør det vanskelig å etterprøve saksbehandlingen og beslutningen om kjøp. Riksrevisjonen ser positivt på at det er gjennomført tiltak som skal sikre at regelverket blir fulgt, og at departementet vil følge opp arbeidet i styringsdialogen.

7.2.4 Kvalitetskontroll

Bufetat skal foreta systematiske kontroller med at private institusjoner oppfyller kravene til kvalitet og således sikre et likeverdig og differensiert institusjonstilbud over hele landet. Riksrevisjonen ser alvorlig på at én region ikke har gjennomført kvalitetskontroll etter kvalitetsforskriften etter at institusjonene ble godkjent i 2004. Det finnes ikke rutiner for å foreta en samlet kontroll av alle deler av kvalitetsforskriften. Riksrevisjonen er kritisk til at regionene bruker ulike kriterier og prosedyrer for etterfølgende kontroll når målet er et likeverdig tilbud. Det gir risiko for forskjellsbehandling av institusjoner og ulik tjenestekvalitet for barna.

Departementet opplyser at Bufetat har etablert nye retningslinjer for kontroll etter kvalitetsforskriften, og vil følge opp gjennomføringen av de nye retningslinjene. Direktoratet vil også arbeide videre med å presisere kvalitetskravene ytterligere for å oppnå målsettingen om å sikre god kvalitet og likebehandling av institusjonene.

Departementet vurderer at de nye retningslinjene i tilstrekkelig grad sikrer ansattes uavhengighet i utøvelsen av etterfølgende kontroll. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet følger opp at de tiltak som iverksettes, gir den nødvendige kvalitet og likeverdighet i tilbudet.

7.3 Forbrukerombudet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er vesentlige feil i regnskapet for Forbrukerombudet,

og konstaterer at det er foretatt overføringer som innebærer brudd på bevilgningsreglementets bestemmelser. Riksrevisjonen konstaterer at Forbrukerombudet har iverksatt tiltak for å styrke kontrollen, og at departementet vil følge opp dette i styringsdialogen.

7.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er sakene vedrørende økonomisk vurdering av barneverninstitusjoner, styrings- og rapporteringssystemet i barnevernet – ODA, tilskudd til kirkelige familievernkontorer, statstilskudd til krisesentre og styring av Fylkesnemndene for sosiale saker avsluttet.

Riksrevisjonen vil følge opp sakene knyttet til styring av Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet, saksbehandlingstid på adopsjon, andel akutt plasseringer i forhold til antall institusjonsplasser og styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Riksrevisjonen har merket seg departementets opplysning om at saksbehandlingen for adopsjon i første tertial 2008 i høy grad gjennomføres innenfor de frister som er satt. Departementet vil ikke iverksette ytterligere tiltak, men vil følge utviklingen.

Når det gjelder de øvrige oppfølgingssakene, konstaterer Riksrevisjonen at departementet vil sikre at det iverksettes tiltak.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Jens Arild Gunvaldsen

Finansdepartementet

1 Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Finansdepartementets rapporteringsområde omfatter to programområder:

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

Finansdepartementets utgiftsbudsjett for 2007 var på 63,8 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 6,8 mrd. kroner
- nybygg, anlegg mv. 0,1 mrd. kroner
- overføringer til kommuner 9,9 mrd. kroner
- overføringer til private mv. 17,3 mrd. kroner
- utlån, avdrag mv. 29,6 mrd. kroner

Finansdepartementets budsjetterte inntekter for 2007, eksklusiv skatter og avgifter, var på 12,6 mrd. kroner hvorav renteinntekter, utbytte m.m. utgjorde 9,4 mrd. kroner.

Samlede budsjetterte skatter og avgifter til statskassen var på 826,7 mrd. kroner med følgende fordeling:

- skatter på inntekt og formue 172,3 mrd. kroner
- skatt og avgift på utvinning av petroleum mv. 195,3 mrd. kroner
- trygdeavgift og arbeidsgiveravgift til folketrygden 185,4 mrd. kroner
- merverdiavgift mv. 184,0 mrd. kroner
- øvrige særavgifter og tollinntekter 89,7 mrd. kroner

Finansdepartementet hadde i 2007 ansvar for seks underliggende virksomheter og forvaltning av statens interesser i Norges Bank. Departementet forvaltet i tillegg Statens pensjonsfond – Utland, Statens pensjonsfond – Norge og Finansmarkedsfondet med en samlet regnskapsført kapital på ca. 2136,0 mrd. kroner per 31. desember 2007. Det regnskapsmessige oljekorrigerte underskuddet ble 1,3 mrd. kroner, noe som er 1,5 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i nysaldert budsjett.

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader og tre avsluttende revisjonsbrev med merknader. Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og Statens innkrevingsentral har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader,

jf. punkt 2. Det er i tillegg avgitt 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

Statens inntektskrav

Statens inntektskrav er presentert i St.meld. nr. 3 (2007–2008) i vedlegg 3, tabell 3.7. Revisjonen viste at inntektskravet som presenteres i statsregnskapet under kapittel 5501 post 70 Toppskatt mv., er ca. 184 mill. kroner for lavt. Finansdepartementet opplyser at dette skyldes at Skattedirektoratet har korrigert denne posten i sin rapportering til departementet, men at korrigeringen ble gjort etter trykking av St.meld. nr. 3. Departementet opplyser videre at rettelser vil bli sendt Stortinget.

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

1.3.1 Toll- og avgiftsdirektoratet

Tildelingsbrevet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2007

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.2a, har departementet det overordnede ansvaret for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og departementets fastsatte mål og prioriteringer.

Revisjonen viste at Finansdepartementets tildelingsbrev for 2007 til Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) inneholder mange styringssignaler hvor krav til gjennomføring av oppgavene og eventu-

elle tidsfrister mangler. Et eksempel på dette er punktet om ”Reduksjon av oppgavebyrdene for næringslivet”. Punktet inneholder en del generelle krav i forbindelse med det løpende fornyings- og forenklingarbeidet, men ingen konkretisering av hvilke oppgaver Toll- og avgiftsetaten skal gjennomføre. Departementet ber blant annet om at det rapporteres om endringen i oppgavebyrden for næringslivet i årsrapporten for 2007, men årsrapporten gir ingen svar på hvilke endringer som er gjennomført for å minske oppgavebyrden for næringslivet. En gjennomgang av tildelingsbrevene for 2005, 2006 og 2007 viser at det er de samme generelle formuleringene som går igjen, uten at kravene er nærmere spesifisert med angivelse av tidspunkt for ferdigstilling. Årsrapportene for disse årene viser generelle formuleringer, med lite rapportering av måloppnåelse.

Finansdepartementet er ikke enig i at tildelingsbrevet inneholder for mange generelt formulerte styringssignaler. På bakgrunn av prinsippene om mål- og resultatstyring og fullmakts- og rammestyring er det etter departementets oppfatning både naturlig og riktig at deres styringssignaler gjennomgående ligger på et relativt overordnet nivå. Departementet er enig i at tildelingsbrevene til TAD har hatt en tilnærmet lik struktur de siste årene. Dette forklares med at styringssignalene er stabile over tid når politikken ligger fast på et område. Innsatsen kan også pågå over flere år, noe som er tilfelle for ”Reduksjon av oppgavebyrdene for næringslivet”.

1.3.2 Statens innkrevingsentral

Utvikling av styringsparametere i Statens innkrevingsentral – oppfølging av etatsevalueringen

Finansdepartementet har i styringsdialogen med Statens innkrevingsentral (SI) fokusert på behovet for å videreutvikle nye og bedre resultatindikatorer. En etatsevaluering initiert av departementet fra 2006 viste at eksisterende resultatindikatorer kun delvis var hensiktsmessige og relevante i forhold til målene om effektivitet og produktivitet. I rapporten ble det konkludert med et betydelig forbedringspotensial for flere av styringsparametere og resultatindikatorer.

SI videreførte evalueringen med en ekstern vurdering av ressursbruk og lønnsomhet. Rapport forelå i juli 2007, og det ble der anbefalt å justere verdiene på resultatindikatorer for effektivitet. SI opplyser at arbeid er igangsatt. Enkelte justeringer er gjort for målinger av antall oppgjorte krav, og det er i større grad tatt i bruk parametere

som viser hvordan kravene er oppnådd, men uten at resultatkrav er tallmessig fastsatt.

Departementet er enig i at rapporten konkluderer med at eksisterende resultatindikatorer for effektivitet og produktivitet kun delvis er hensiktsmessige, og at eksisterende produktivitetsindikatorer har svakheter. Departementet gir videre vurderinger av beskrevne resultatindikatorer som er omtalt i evalueringsrapporten, og uttaler at de følger opp SIs arbeid på området gjennom den ordinære styringsdialogen.

1.3.3 Statens pensjonsfond – Utland

Riksrevisjonen er bedt om å intensivere revisjonen av Statens pensjonsfond – Utland, jf. Innst. S. nr. 195 (2005–2006) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2005*, side 6.

Utvikling av Finansdepartementets investeringsstrategi for Statens pensjonsfond – Utland

Riksrevisjonens regnskaps- og forvaltningsrevisjon gjennomførte i 2007/2008 som et samarbeidsprosjekt en kontroll av Finansdepartementets arbeid med investeringsstrategien til Statens pensjonsfond – Utland (SPU). Formålet var å vurdere om investeringsstrategien var i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og i overensstemmelse med uttalte mål. Revisjonen har vurdert departementets strategi og sammenholdt strategivalgene med finansteori og sammenlignbare fond. Dette har sammenheng med at de strategivalgene som tas i Finansdepartementet, har avgjørende betydning for fondets risikoeksponering og forventet verdiutvikling. Videre ble det undersøkt om departementet har orientert om vesentlige forhold knyttet til investeringsstrategien.

Departementet har forut for beslutninger om investeringsstrategien foretatt grundige utredninger. Disse har inkludert analyser av de risikofaktorene fondet er eksponert for, og hvilken langsiktig avkastning som kan forventes, gitt valgt risikonivå. Riksrevisjonens undersøkelse har vist at strategien er forankret i finansteorien. Departementets forslag til endringer i investeringsstrategien over tid synes vel begrunnet, og strategien har nå likheter med det som synes å legges til grunn av sammenlignbare, store internasjonale pensjonsfond.

Riksrevisjonen har ikke særskilte merknader vedrørende utviklingen av investeringsstrategien. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at forskriftsendringene som trådte i kraft i 2006, med-

førte en betydelig utvidelse av SPUs investeringsunivers, med større frihetsgrader i den aktive forvaltningen. Dette skulle blant annet ifølge retningslinjer for forvaltningen av SPU, kapittel 4, motsvares av en bedre intern kontroll i Norges Bank, knyttet til blant annet risikostyring, verdierverdivurdering, avkastningsmåling og rapportering.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at vesentlige forhold knyttet til investeringsstrategien er kommunisert gjennom proposisjoner og meldinger.

Intern kontroll

Riksrevisjonen har i flere år etterspurt fullstendig dokumentasjon av rutiner og interne kontrollaktiviteter knyttet til forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) i Norges Bank. Riksrevisjonen mottok deler av denne dokumentasjonen i 2006 og 2007. Andre revisorer og konsulenter har også påpekt noe mangelfull formalisering og dokumentasjon av sentrale rutiner og kontrollaktiviteter i kapitalforvaltningen i Norges Bank i 2007.

Revisjonen har imidlertid ikke avdekket vesentlige mangler eller svakheter knyttet til gjennomføringen av etablerte interne kontroller i forvaltningen av SPU i 2007.

Av St.meld. nr. 16 (2007–2008) *Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2007* og forskrift om forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland § 7 framgår det at Norges Bank skal påse at det eksisterer betryggende risikosystemer og kontrollrutiner i forvaltningen av fondet. Videre er det i retningslinjene angitt særskilte krav til at styring, måling og kontroll av risiko skal være i henhold til beste praksis og internasjonalt anerkjente standarder og metoder.

Norges Banks hovedstyre har et overvåkingsansvar når det gjelder å følge opp Norges Banks evne til å måle og styre risiko, og å påse at det til enhver tid gjeldende investeringsuniverset er avgrenset, slik at de kvalitative kravene i rammeverket for SPU er oppfylt. Ifølge sentralbankloven § 5 skal representantskapet føre tilsyn med bankens drift og se til at reglene for bankens virksomhet blir fulgt, herunder at Norges Bank følger påleggene i rammeverket for SPU. Finansdepartementet legger til grunn at representantskapet vil følge opp intern kontroll i Norges Bank som en del av sitt tilsynsarbeid.

1.3.4 Modell for Senter for statlig økonomistyrings tjenesteleveranse – realisering av potensielle effektiviseringsgevinster

Formålet med Senter for statlig økonomistyrings (SSØ) modell for tjenesteleveranse til små virksomheter er å hindre oppbygging av parallell kompetanse i staten. Samtidig krever regelverket at virksomhetene skal ha nødvendig kompetanse for å kunne ta et selvstendig ansvar for økonomioppgavene.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål om hvordan effektiviseringsgevinstene er tenkt realisert gjennom en tjenestemodell som synes å fordra en nedbygging av regnskaps- og lønnskompetanse, mens det samtidig stilles krav om at virksomhetene skal ha nødvendig kompetanse for å etterleve et selvstendig ansvar for økonomioppgavene.

Finansdepartementet opplyser at tilbudet om en fullservicemodell både på lønns- og regnskaps-siden til SSØs kunder har til hensikt å avlaste virksomhetene for utførende oppgaver i forbindelse med egen økonomiforvaltning, og på den måten bidra til realiseringen av stordriftsfordeler i staten. Modellen har ikke til hensikt å avlaste virksomhetene for det kontrollansvaret de er pålagt i økonomiregelverket. Departementet presiserer at det ikke er nødvendig at virksomheten dublerer SSØs praktiske systemkompetanse i en slik grad at en ville kunne utføre oppgavene selv. Når virksomheten avlastes for egen lønns- og regnskapsføring, vil de gjenværende kontrolloppgavene kunne utføres med mindre bemanning og slik gi grunnlag for en effektivisering.

1.3.5 Brukertilganger til nettverk og enkelte applikasjoner med tilhørende database

Revisjonen av Finansdepartementet, Senter for statlig økonomistyring, Statistisk sentralbyrå, Kredittilsynet, Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Statens innkrevingsentral har vist svakheter i internkontrollen for brukertilganger til nettverk. Det er også påvist svakheter i internkontrollen for brukertilganger til en valgt applikasjon med tilhørende database i de virksomhetene hvor dette er kontrollert.

Brukertilganger opprettes ikke alltid etter en formell autorisasjonsprosess, noe som blant annet vanskeliggjør muligheten for kontroll av tilgangsrettigheter. I enkelte tilfeller er det ikke samsvar mellom autorisering og gitte tilganger. Revisjonen viste videre at de fleste virksomhetene ikke gjennomfører periodisk kontroll av brukernes tilgangsrettigheter. Flere av virksomhetene har bru-

kerkonti som burde vært sperret eller slettet og konti som ikke er tilknyttet en bestemt person. Åpne brukerkonti kan være gjenstand for misbruk, og upersonlige brukerkonti reduserer i tillegg muligheten for sporbarhet.

Én virksomhet hadde ikke fastsatt skriftlige krav til passord, og for flere av virksomhetene var det ikke samsvar mellom fastsatte krav og oppsett av passord. Det ble også påvist manglende verifisering av bruker ved overlevering av passord, noe som kan medføre at personer får urettmessig adgang til virksomhetenes systemer.

Enkelte tilsvarende forhold er påvist ved revisjon av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland. Revisjon av tilganger hos Skattedirektoratet i 2006 har medført at direktoratet nå arbeider med organisatoriske og tekniske tiltak for å styrke etatens interne kontroll på området. De øvrige virksomhetene har beskrevet ulike tiltak for å bedre kontrollen med tilganger. Finansdepartementet opplyser at det har merket seg påpekte svakheter i departementet og underliggende etater. Finansdepartementet vil følge opp saken overfor underliggende etater i styringsdialogen og forutsetter at de tiltakene som framgår av departementets og respektive etaters uttalelse, implementeres og etterleves.

1.3.6 Anskaffelser

Revisjonen av anskaffelser ved flere av Finansdepartementets underliggende virksomheter har vist at det i en rekke tilfeller ikke er ført protokoll eller innhentet skatteattester og HMS-egenerklæringer for anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 500 000 kroner eksklusiv merverdiavgift.

Departementet uttaler at det forutsetter at de tiltakene som framgår av de respektive etatenes uttalelser til Riksrevisjonen om anskaffelser, følges opp. Videre uttales at et viktig element for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket er at ansatte som har innkjøpsansvar, kjenner regelverket godt. For å sikre at anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket, vil departementet i tiden framover jevnlig følge opp saken i dialogen med etatene.

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

I Norges Bank blir den eksterne revisjonsfunksjonen dekket av en ansatt revisor som rapporterer til representantskapet. Riksrevisjonen har tidligere¹ stilt spørsmål ved hvorvidt denne revisjons-

ordningen kan sies å sikre revisors nødvendige uavhengighet. Finansdepartementet har opplyst at det er gjennomført endringer innenfor rammen av dagens sentralbanklov. Endringene inkluderer opprettelse av en revisjonskomité og separat internrevisjon samt etablering av samarbeid med revisjonsfirmaet Deloitte om eksterne revisjonen. Videre har departementet sendt ut forslag til endringer i sentralbankloven på høring. Finansdepartementet tar sikte på å fremme lovendringsforslag for Stortinget i løpet av høsten 2008.

Saken er avsluttet.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Skatteetaten

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev til Skattedirektoratet merknader til Skatteetatens kontroll av næringsdrivende. Merknadene er knyttet til måloppnåelse og innsatsen mot svart økonomi og skatteunndragelser.

Kontroll av næringsdrivende

Innsatsen mot skatte- og avgiftsunndragelser og annen økonomisk kriminalitet skal ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) gis særlig prioritet. Revisjonen av Skatteetatens kontrollvirksomhet viser likevel at totalt antall kontroller er redusert i perioden fra 2005 til 2007. Det har også vært en vridning fra regnskapskontroller og arbeidsgiverkontroller i form av bokettersyn, til enklere kontrolltyper. Dette synes ikke å være i samsvar med forutsetningen i tildelingsbrevet for 2007 om økt satsing på kontroll av mer komplekse og tyngre saker. I tillegg er det en betydelig nedgang i kontrollandel og korreksjoner som følge av kontorkontroller, og det er nedgang i ressurser benyttet til kontroll, spesielt av næringsdrivende og selskaper.

Skatteetaten har manglende måloppnåelse på kontrolldekning av merverdiavgiftsoppgaver og arbeidsgiverkontroller fra de kommunale skatteoppkreverne. Antall skatteoppkreverkontorer som ikke har gjennomført noen stedlig arbeidsgiverkontroll, har økt betydelig. Resultatene er svakere enn i 2005 og 2006 til tross for at departementet i tildelingsbrevet for 2007 forventet en resultatforbedring.

Finansdepartementet opplyser at det stramme arbeidsmarkedet har ført til mangel på jurister og revisorer, og at dette har medvirket til at det er gjennomført færre tunge og komplekse kontroller

1) Dokument nr. 1 (2007–2008).

enn ønsket. Departementet uttaler videre at antall kontroller og avdekkingsresultatene er på omtrent samme nivå som tidligere, og at dette kan indikere at kvaliteten på utvelgelse og gjennomføring av kontrollene har vært tilfredsstillende. Finansdepartementet vil følge opp dette temaet i styringsdialogen med Skattedirektoratet.

2.2 Toll- og avgiftsetaten

2.2.1 Brudd på habilitetsbestemmelsene ved fortolling av varer

Revisjonen har påvist to brudd på forvaltningslovens habilitetsbestemmelser ved at tjenestemenn har fortollet egne varer i 2007. Toll- og avgiftsdirektoratet har uttrykt at bevisstheten om og oppfølgingen av habilitet i virksomheten må økes, og direktoratet har uttalt at det vil bli vurdert å iverksette tiltak for at tjenestemenn ikke skal kunne fortolle egne varer. IT-systemet synes imidlertid å være innrettet slik at enhver tjenestemann kan fortolle på et hvilket som helst kundenummer og dermed unngå at fortollinger for personer som omfattes av habilitetsbegrepet i forvaltningsloven, blir synliggjort på egen person. Habilitetsbrudd ble også tatt opp i Dokument nr. 1 (2007–2008) på departementets ansvarsområde, fordi tjenestemenn i Skatteetaten hadde vært inne på egne ligningsdata og gjort endringer.

Finansdepartementet viser til at Toll- og avgiftsdirektoratet vurderer å legge en sperre i systemet slik at tjenestemenn ikke kan fortolle egne varer, alternativt etablere rutiner med uttak av rapporter med en etterfølgende gjennomgang av gjennomførte fortollinger. Videre har direktoratet opplyst departementet om at tolldeklarasjon og vareeier ikke vil stemme overens dersom en tolltjenestemann benytter en annens kundenummer til fortolling av egne varer. Departementet opplyser at det er svært opptatt av at medarbeidere både i departementet og underliggende etater skal utøve sitt arbeid på en måte som ikke gir grunnlag for påstander om inhabilitet eller misligheter. I tildelingsbrevene for 2008 ber departementet om utarbeiding av en mislighetsprofil som grunnlag for å vurdere om den etablerte internkontrollen er hensiktsmessig og tilstrekkelig for å forebygge misligheter i virksomheten.

2.2.2 Kontroll med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN

Riksrevisjonen omtalte i en administrativ rapport² en undersøkelse av tollvesenets kontroll med inn-

førsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN, med fokus på

- svakheter ved maskekontrollen (systemgenererte forslag til kontrolloppfølging, basert på fastsatte kriterier)
- registrerings- og rapporteringsrutinene i TVINN
- arbeidet med deklarasjonskontrollen

Departementet ga uttrykk for at undersøkelsen i hovedtrekk samsvarte med departementets vurderinger av situasjonen for kontrollen med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN, og det ble vist til at Toll- og avgiftsdirektoratet hadde iverksatt tiltak for å møte de svakhetene som kom fram i undersøkelsen.

Revisjonen for 2007 har vist at flere av manglene som kom fram i Riksrevisjonens rapport fra 2002, fortsatt er til stede. Avviket mellom antall kontrollerte deklarasjoner og antall deklarasjoner som blir plukket ut i maskekontrollen for kontroll, ligger omtrent på samme nivå som det revisjonen erfarte etter undersøkelsen i 2002. I tillegg synes kontroll av deklarasjoner fra maskeutplukket fortsatt i svært liten grad å være gjort på bakgrunn av dokumenterbare risikovurderinger. Registrering av resultater fra maskekontrollen skjer fortsatt manuelt til tross for at Toll- og avgiftsetatens egne strategier legger vekt på gjenbruk av data som allerede finnes i etatens systemer.

Finansdepartementet opplyser³ at det har vært en nedgang i antallet masketilslag på 100 000 fra 2004 til 2006, og dette reduserer avviket mellom tilslaget av deklarasjonen i maskekontroll og antall kontrollerte deklarasjoner. Det vises videre til at Toll- og avgiftsdirektoratet arbeider fortløpende med maskekontrollen og med å redusere antall masketilslag ytterligere. Departementet opplyser at tollregionene for 2007 kan vise til gode resultater i fastsettelseskontrollen i TVINN med objektutvelgelse basert på regionale risikovurderinger. Når det gjelder spørsmålet om manuell registrering av resultater fra maskekontrollen, viser departementet til at konverteringen av TVINN-plattformen medførte at systemet måtte fryses for implementering av endringer i to år, og at stabilisering av systemet har hatt høy prioritet. Departementet opplyser videre at direktoratet har igangsatt en utredning av nødvendige endringer, blant annet behov relatert til endringer i det internasjonale regelverket for vareførsel.

2) Administrativ rapport nr. 2 2002.

3) Brev mottatt 14. mai 2008.

2.2.3 Revisjon av grense- og trafikkontroll

Revisjonen av Toll- og avgiftsetatens grense- og trafikkontroll har vist svikt i rutineene for sikring av beslaglagt gods.

I henhold til ”Retningslinjer for lagring av varer på Tollvesenets lagre for tilbakeholdte og beslaglagte varer” skal lageret kun være tilgjengelig for den eller de tjenestemenn som skal betjene lageret. Til tross for at tilgangen til lageret på Gardermoen er sikret med nøkkeluttak og pin-kode-bruk for hver tjenestemann, er det likevel konstatert en manko av verdifulle gjenstander. Riksrevisjonen har videre fysisk gjennomgått flere lagre og lagerregnskaper og tatt stikkprøvekontroller av lagerregnskapet opp mot fysiske varer. Ved disse etterkontrollene er det avdekket en rekke uoverensstemmelser mellom den oppførte mengden i lagerregnskapet og den faktiske beholdningen i lageret.

Direktoratet ser alvorlig på mankoene og opplyser at beholdningsavvikene på lagrene er under utredning. Departementet har merket seg at rutineene på området ikke har vært gode nok, og at etaten nå gjennomgår og kvalitetssikrer rutineene.

2.2.4 Brukertilganger i Toll- og avgiftsetaten

Revisjonen har vist svakheter i internkontrollen for håndtering av brukertilganger til nettverket og applikasjonen TVINN med tilhørende database.

Revisjon av brukertilganger er nærmere omtalt i punkt 1.3.

2.3 Statens innkrevingsentral

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev til Statens innkrevingsentral (SI) merknader knyttet til

- brudd på anskaffelsesregelverket
- brudd på bevilgningsreglementet
- overføring av ubrukt bevilgning
- tilganger til nettverk og applikasjonen SIAN med tilhørende database

2.3.1 Brudd på anskaffelsesregelverket

Revisjonen av anskaffelser i SI viser svakheter i interne rutiner og manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser. Svakheter knyttet til anskaffelser ble påpekt av Riksrevisjonen også ved revisjonen av regnskapene for 2004, 2005 og 2006. SI har gjennomført ulike forbedringstiltak, men det er fremdeles mangler i samordningen av anskaffelsene og organiseringen og arkiveringen av innkjøpsdokumentasjonen. Rutineene for dokumentasjon av konkurranse og

utfylling av anskaffelsesprotokoller er ikke tilfredsstillende.

I 2007 foretok SI to kjøp på henholdsvis 10,6 mill. kroner og ca. 2,3 mill. kroner. Begge anskaffelsene ble gjort som direktekjøp. Begrunnelsen for anskaffelsene er delvis kommet fram i ettertid, og det blir henvist til unntakshjemler for konkurranseutsetting og utlysning. Riksrevisjonen har uttalt at kjøpene ikke faller inn under unntaksbestemmelsene.

SI sier seg enig i dette. Departementet ser betydningen av tilstrekkelig kompetanse blant de innkjøpsansvarlige og uttaler at forholdene vil bli fulgt opp i styringsdialogen.

2.3.2 Brudd med bevilgningsreglementet § 6

SI la fram en finansieringsplan for departementet i forbindelse med anskaffelse av ny dataserver. I planen framgikk det at halvparten av beløpet skulle betales i 2008. Finansdepartementet ga SI fullmakt til å overskride kapittel 1634 post 01 med inntil 11,25 mill. kroner i 2007 i brev av 8. juni 2007. Fullmakten ble gitt under forutsetning om tilsvarende innsparing de tre påfølgende budsjettår.

SI undertegnet innkjøpsavtalen med leverandøren i juni 2007. Samtidig ble det inngått en rammeavtale for leasing og finansiering. Av denne avtalen framgår det at avtalebeløpet skal betales på tre angitte datoer, hvorav de to siste i 2008. Begge avtalene innebærer betaling i senere budsjettår, og anskaffelsen må ses som et kredittkjøp.

Ved utgangen av 2007 forelå en finansieringsavtale med en forpliktelse på 5,3 mill. kroner. Dette strider mot den generelle regelen i bevilgningsreglementet § 6 første ledd som forutsetter at det er innhentet særlig samtykke fra Stortinget før det pådras forpliktelser for framtidige budsjettår.

Departementet opplyser at det ikke var tilstrekkelig oppmerksom på at det var aktuelt for SI å forplikte seg til betaling etter 2007.

2.3.3 Overføring av ubrukt bevilgning

Departementet har gitt SI fullmakt til å overskride kapittel 1634 post 01 med inntil 11,25 mill. kroner i 2007 mot innsparing i de følgende tre budsjettår. Ifølge forklaringene til statsregnskapet ble 6,5 mill. kroner av fullmakten benyttet i 2007. SI har fått overført 4,7 mill. kroner under post 01 til 2008, et beløp tilsvarende ubenyttet del av overskridelsesfullmakten.

Departementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at som følge av at overskridelsesfullmakten er benyttet fullt ut, kan denne tas med i beregningen av overført beløp som en del av en samlet disponibel budsjetttramme for 2007. Tillagt den omtalte overskridelsesfullmakten på 11,25 mill. kroner, legger departementet nå til grunn at det forelå en ”disponibel bevilgningsramme” på 250,7 mill. kroner på posten for 2007. Det uttales også at departementet i ettertid ser at denne beregningsmåten burde vært lagt til grunn i forklaringene til statsregnskapet.

2.3.4 Brukertilganger i Statens innkrevings-sentral

Revisjonen har vist svakheter i internkontrollen for håndtering av brukertilganger til nettverket og applikasjonen SIAN med tilhørende database.

Revisjon av brukertilganger er nærmere omtalt i punkt 1.3.

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

4.1 Statistisk sentralbyrå

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2005 at Statistisk sentralbyrå har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader vedrørende informasjon- og kommunikasjonsteknologi (ikt). Merknadene var blant annet knyttet til at det ikke var etablert et overordnet rammeverk for risikostyring, og at det manglet en oppdatert og fullstendig risikoanalyse. Videre var det ikke utarbeidet katastrofe- og beredskapsplan, og konfigurasjonsstyringen var mangelfull.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008) at departementet ivaretar nødvendig oppfølging av tiltakene.

Finansdepartementet opplyser at Statistisk sentralbyrå har fulgt opp rapporterte forhold knyttet til blant annet risikovurdering av ikt. Videre uttaler departementet at når det gjelder ikt og arbeidet med en forbedring av katastrofeplanlegging og konfigurasjonsstyring, blir dette sett i

sammenheng med arbeidet med overgang til ett datasenter. Overordnet beredskapsplan for Statistisk sentralbyrå er etablert. Videre blir det opplyst at som følge av store og uforutsette infrastrukturprosjekter i 2007 er dette arbeidet noe forsinket i forhold til tidligere rapporterte planer. Overflyttingen er forventet avsluttet i 2009.

Revisjonen har vist at overordnet rammeverk for risikostyring og risikoanalyse er etablert. Katastrofe- og beredskapsplan for ikt var ikke utarbeidet i 2007 som forutsatt, men det registreres at dette foreligger i første kvartal 2008. Videre har revisjonen vist at konfigurasjonsstyringen fremdeles er mangelfull.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Disponering av statsregnskapets overskudd

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2006 at Finansdepartementet disponerte statsregnskapets samlede merinntekter og mindreutgifter på til sammen 13,4 mrd. kroner til inntekt under lånetransaksjoner. Riksrevisjonen hadde ikke merknader til føringsmåten vedrørende disponeringen av statsregnskapets overskudd, men stilte spørsmål ved om det var behov for en nærmere presisering i budsjettproposisjonen om hvordan et eventuelt overskudd før lånetransaksjoner på statsregnskapet skal disponeres.

Finansdepartementet har i St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Statsbudsjettet for 2008* tatt inn presiseringer under punkt 4.5 vedrørende årsavslutningsrapportering over kapittel 5999 *Statslånemidler*.

Saken er avsluttet.

4.3 Oversikter i statsregnskapet i henhold til bevilgningsreglementet

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2006 at oversikt over samtykker til låneopptak ikke var presentert i statsregnskapet for 2006 i samsvar med bevilgningsreglementet. Finansdepartementet opplyste at praksis vil bli endret. Oversikten over samtykker til låneopptak er presentert i St.meld. nr. 3 (2007–2008) *Statsregnskapet for 2007*.

Saken er avsluttet.

4.4 Risikostyring og intern kontroll

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2005 at det under Finansdepartementets ansvarsområde var enkelte svakheter knyttet til struktur og dokumentasjon vedrørende risikostyring.

Departementet opplyser at det har sett det som viktig å komme i gang og vinne erfaringer, samtidig som den metodiske tilnærmingen utvikles over tid. Videre uttales at risikostyringen i departementet forutsettes å være integrert i den ordinære virksomhetsstyringen, og at risikostyringen utføres samtidig med andre styringsprosesser. Slike prosesser er blant annet knyttet til strategiplanen, avdelingsvise virksomhetsplaner, operative prosesser og etatsstyringen. Når det gjelder risikostyring integrert i etatsstyringen, er retningslinjer for arbeidet angitt i tildelingsbrevene til etatene. Et sentralt punkt i dette arbeidet er at etatene skal gjennomføre årlige risikovurderinger på overordnet nivå som skal oversendes departementet. Det er departementets vurdering at etatene har kommet godt i gang i arbeidet med en mer strukturert og dokumenterbar form for risikostyring.

Revisjonen for regnskapsåret 2007 underbygger dette inntrykket og viser at arbeidet med å videreutvikle risikostyringen i virksomhetene og i etatsstyringen fortsetter.

Saken er avsluttet.

4.5 Risikostyring i Toll- og avgiftsetaten spesielt

Riksrevisjonen tok opp med Toll- og avgiftsdirektoratet viktigheten av å få på plass et system som dokumenterer virksomhetens risikostyring.

Departementet opplyser at etatens virksomhetsstyringsmodell er videreutviklet, og at det er gjort oppdaterte risikovurderinger av blant annet hovedmål i løpet av 2007. Riksrevisjonen forutsetter at virksomhetsstyringssystemet blir implementert for 2008.

Saken er avsluttet.

4.6 Oppbevaring av dokumentasjon av betalingstransaksjoner

I Toll- og avgiftsetatens regnskap for 2006 er det betydelige saldoer på interimskonti. Flere av kontiene relaterer seg til der Toll- og avgiftsetaten ikke har kunnet foreta maskinell utligning mot fastsatte krav.

Toll- og avgiftsetatens etterfølgende manuelle oppfølging av forhåndsinnbetalte motorvognavgifter har vært 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 konsernkonto-

toordning 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. Kravet om ti års oppbevaring sammenfaller også med regnskapslovens bestemmelse på området.

Finansdepartementet opplyser at DnB NOR vil utvikle og implementere administrative endringer i løpet av første halvår 2008. Disse vil ivareta informasjonsbehovet når innbetaling skjer via Postbankens løsning i postnettet (postkontorer, Post i Butikk og Bank i Butikk).

Saken er avsluttet.

4.7 Fastsettelse av motorvognavgift – Autosys/Au2sys

Riksrevisjonen har i flere år rapportert til Stortinget om svakheter ved Toll- og avgiftsetatens bruk av Vegdirektoratets informasjonssystem for motorvogn og førerkort (Autosys).

Riksrevisjonen har siden 1999 tatt opp svakheter ved bruk av Autosys som forsystem til regnskaps-systemet 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. Departementet opplyser at økonomireglementets krav til sporbarhet nå antas å være ivaretatt, og at det ikke lenger er behov for dispensasjon.

Finansdepartementet har tidligere opplyst at det ville følge opp iverksatte tiltak og utviklingen av nytt Autosys (Au2sys). Departementet er orientert gjennom Samferdselsdepartementet om at prosjektet er forsinket, og at en replanlegging nå gjøres. Kvalitetssikringen av prosessen er i startfasen, og framdriftsplan og kostnadsramme foreligger i desember 2008. Samferdselsdepartementet har uttalt at den delen av Au2sys som påvirker Toll- og avgiftsetatens fastsettelse av motorvognavgiftene, vil bli gitt høy prioritet. Riksrevisjonen forutsetter at nødvendig dokumentasjon på sporbarhet foreligger, og at departementet aktivt følger opp utviklingen av Au2sys.

Det vises for øvrig til egen omtale av saken under Samferdselsdepartementet.

Saken er avsluttet.

4.8 Anmeldelser fra Skatteetaten i Oslo

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2006 at det er uheldig at store beløpsmessige skatteunndragelser i Oslo ikke blir anmeldt på grunn av politiets/påtalemyndighetenes manglende kapasitet og prioritering. Riksrevisjonen understreket Finansdepartementets ansvar for å sikre lik behandling av saker uavhengig av geografisk tilhørighet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at den ser alvorlig på at skatteunndragelser i Oslo i mange tilfeller ikke blir anmeldt på grunn av manglende kapasitet eller prioritering hos politi og påtalemyndighet, jf. Innst. S. nr. 172 (2007–2008). Komiteen ser det som et sterkt krittikkverdig forhold og understreker at det er et grunnleggende prinsipp i en rettsstat at like saker skal behandles likt, uavhengig av geografisk tilhørighet.

Finansdepartementet har opplyst at det er inngått et formalisert samarbeid mellom Skatteetaten og politi- og påtalemyndigheten, og at samarbeidet vil bli videreutviklet. Hensikten er å sikre en effektiv og god håndtering av saker der straffesak velges som virkemiddel. Det er også opprettet en felles kompetansegruppe som skal komme fram til felles oppfatninger av rettslige og operative spørsmål.

Riksrevisjonen er for øvrig ikke gjort kjent med at de nevnte tiltakene har ført til forbedringer i de forholdene som er tatt opp av Riksrevisjonen og kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Riksrevisjonen gjennomfører for tiden en forvaltningsrevisjon om myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet der anmeldelser er et sentralt forhold.

Saken er avsluttet.

4.9 Skatteetaten

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2006 at Skatteetaten har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som gjelder brudd på anskaffelsesreglementet, tilgang til Skatteetatens nettverk og sperring i DSB (Datastøttet selvangivelsesbehandling) og SLN (System Likning Næringsdrivende) for tilsatte i Skatteetaten.

Finansdepartementet har opplyst at Skatteetaten har utarbeidet anskaffelsesstrategi og en handlingsplan for å følge opp denne. Handlingsplanen inneholder en rekke tiltak for å utbedre svakheter

innenfor anskaffelsesområdet. Departementet opplyser at Skatteetaten for tiden gjennomgår alle tilgangsrettigheter til etatens systemer. Alle tilganger som ikke bygger på et tjenestemessig behov, vil bli slettet. Det gjennomføres også interne informasjonstiltak for å sikre etterlevelse av retningslinjer for håndtering av autorisasjon og tilgangskontroll, og det vil også bli iverksatt et eget prosjekt for identitetsforvaltning i Skatteetaten. Det er videre opprettet et eget behandlingskontor som skal utføre likningen av Skatteetatens egne ansatte, og tilsatte ved dette kontoret vil bli liknet ved et annet kontor. Departementet opplyser at fra 1. april 2008 skal alle ansatte i Skatteetaten være sperret for tilgang til egen likning. Kun tilsatte ved de særskilte behandlingskontorene vil ha tilgang til likningen av ansatte i Skatteetaten. Alle tilsatte skal også fylle ut et skjema over nærstående slik at også disse blir sperret. Departementet vil følge opp forholdene.

Saken er avsluttet.

4.10 Senter for statlig økonomistyring

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2005 at Senter for statlig økonomistyring (SSØ) hadde fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Merknadene var knyttet til SSØs mangelfulle oppnåelse av hovedmålet ”levere økonomitjenester av høy kvalitet”.

Forholdene ble fulgt opp ved revisjonen for 2006, og departementet uttalte i den forbindelse at SSØ har foretatt en kursendring og videreutvikling av økonomitjenestene, og at oppfølging og kvalitets-sikring av dette arbeidet er høyt prioritert i departementets etatsstyring.

Finansdepartementet opplyser at det i de årlige tildelingsbrevene til SSØ stilles krav til ajourhold, kvalitet og kundetilfredshet når det gjelder SSØs økonomitjenester. SSØs egen internkontroll blir av departementet sett på som et viktig redskap for å sikre høy kvalitet i tjenestene. I årsrapporten for 2007 rapporterte SSØ at de har nådd de resultatkravene som departementet har satt.

Riksrevisjonen har for regnskapsåret 2007 fulgt opp SSØs mål om å levere hensiktsmessige og effektive økonomitjenester og styringsinformasjon, blant annet gjennom en spørreundersøkelse hos SSØs kunder. Revisjonen viste enkelte svakheter knyttet til intern kontroll ved lønnsutbetalinger, svakheter ved pliktig rapportering og ved deler av brukerstøtten. Over halvparten av lønnskundene svarer i undersøkelsen at det har fore-

kommet feil i forbindelse med lønnskjøringer, og halvparten av disse igjen svarer at en eller flere ansatte fikk feil lønn i 2007. En nærmere kontroll viste at feilene i hovedsak relaterer seg til lønns-systemet eller saksbehandlerfeil i SSØ. Finansdepartementet opplyser at SSØ i 2007 har registrert i underkant av 300 saker hvor feil ikke ble rettet i kontrollperioden før utbetaling, og som dermed kan ha gitt feil utbetaling. Dette utgjør mindre enn 0,03 prosent av samlet antall lønns- og reise-slipper som SSØ produserte i 2007. Finansdepartementet mener at en nulltoleranse for feil verken er realistisk eller ressursmessig forsvarlig og finner forholdet akseptabelt ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet.

Videre opplyser departementet at SSØ i løpet av 2008 vil videreutvikle dagens kvalitetsstandarder og måling. Departementet legger til grunn at SSØs tiltak på området holder høy faglig kvalitet og er basert på gjennomførte risikovurderinger. Departementet vil følge utviklingen nøye.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Statens pensjonsfond – Utland

Ifølge § 2 i lov om Statens pensjonsfond er Finansdepartementet ansvarlig for forvaltningen av fondet, men det har delegert forvaltningsansvaret for Statens pensjonsfond – Utland (SPU) til Norges Bank. Departementet legger til grunn at representantskapet og hovedstyret i Norges Bank fører kontroll med at rammeverket for SPU overholdes. Riksrevisjonen viser til at det er noe mangelfull dokumentasjon av etablert intern kontroll vedrørende forvaltningen av SPU i Norges Bank. Riksrevisjonen ber om å få opplyst hvordan departementet vil følge opp at operasjonell risikostyring i forvaltningen av SPU i Norges Bank dokumenteres i henhold til internasjonal beste praksis.

5.2 Senter for statlig økonomistyrings modell for tjenesteleveranse til små virksomheter

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) tilbyr små og mellomstore kunder en tjenestemodell som har til hensikt å avlaste virksomhetene for utførende oppgaver i forbindelse med egen økonomiforvaltning, og på den måten bidra til realiseringen av stordriftsfordeler i staten. Samtidig fastslår økonomiregelverket at alle virksomheter i staten skal ha etablert systemer og rutiner for å sikre at regnskap og informasjon om resultater er

pålitelig og nøyaktig. Det understrekes også at virksomhetsleder har et selvstendig ansvar for økonomioppgavene, uavhengig av om deler av oppgavene utføres av andre.

Når økonomiregelverket pålegger små virksomheter å etablere systemer og rutiner for å sikre at regnskapet er pålitelig og nøyaktig, uavhengig av om oppgavene utføres av SSØ, kan det være en risiko for at det bygges opp parallell kompetanse i staten, og at mulige effektiviseringsgevinster ikke blir utnyttet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har gjort en realitetsvurdering av effektiviseringspotensialet i SSØs modell for tjenesteleveranse.

5.3 Brukertilganger til nettverk og enkelte applikasjoner med tilhørende database

Riksrevisjonen bemerker at Finansdepartementet og underliggende virksomheter har mangelfull oppfølging og kontroll av tilgangsrettigheter. Riksrevisjonen ser på kontroll med tilganger som et område hvor det er viktig at internkontrollen fungerer godt. Svakheter på dette området vil øke risikoen for misbruk av virksomhetenes datasystemer. Forhold vedrørende informasjonssikkerhet er ved flere anledninger rapportert i Dokument nr. 1. Svikt i kontrollrutiner reduserer nivået på it-sikkerheten og kan medføre at sikkerhetsnivået i virksomheten ikke er slik ledelsen har besluttet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Finansdepartementet sikrer at informasjonssikkerhet i sin helhet blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte, og om det er gitt føringer for informasjonssikkerhet på departementets område.

5.4 Anskaffelser

Riksrevisjonen har merket seg at det er mangler ved dokumentasjonen av anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 500 000 kroner eksklusiv merverdiavgift ved flere av Finansdepartementets underliggende virksomheter.

Kravene følger av forskrift om offentlige anskaffelser gjeldende fra 1. januar 2007. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet vil sette i verk ytterligere tiltak for å sikre at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves, og at endringer blir fanget opp og implementert i virksomhetene.

5.5 Toll- og avgiftsetaten

Tildelingsbrevet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2007

Revisjonen viste at tildelingsbrevet ikke i tilstrekkelig grad konkretiserer de overordnede styrings-signaler/føringer til konkrete oppgaver og mål som virksomheten skal gjennomføre og nå innen gitte tidsfrister. I flere tilfeller går de samme overordnede og generelle styringssignalene igjen over flere år, uten at kravene til resultater er nærmere spesifisert for virksomheten. Revisjonen viste at virksomhetens rapportering i liten grad gir svar på om målene ble nådd.

Riksrevisjonen peker på at mangelfulle beskrivelser av krav til oppgaveløsning i tildelingsbrevet øker risikoen for at resultatene blir mangelfulle, og at virksomheten ikke når forventede mål. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet i større grad bør formulere krav til oppgavegjennomføring, resultater og måloppnåelse i tildelingsbrevet, slik at det blir klart for virksomheten hva som skal gjennomføres det enkelte år.

Brudd på habilitetsbestemmelsene ved fortolling av varer

Riksrevisjonen har merket seg at Toll- og avgiftsdirektoratet vurderer å legge sperre i TVINN-systemet for å hindre at tjenestemenn fortoller egne varer, alternativt å ta ut og gjennomgå kontrollrapporter over slike fortollinger. Finansdepartementet opplyser imidlertid at slike løsninger vil kunne medføre noen utfordringer som det er behov for å vurdere nærmere. De beskrevne løsningene vil fange opp deklarasjoner hvor tjenestemenn som godkjenner deklarasjonen, er oppgitt som vareeier, men vil ikke gi oversikt over tilfeller hvor tjenestemenn fortoller egne varer på andre navn/kundenummer. Revisjonen har avdekket klare brudd på habilitetsreglene ved at tolltjenestemenn har fortollet egne varer, og dette kan være en indikasjon på en for svak bevissthet rundt habilitetsreglene i tollvesenet. Svak intern kontroll på området kan påvirke muligheten for å forebygge og avdekke misligheter. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke konkrete tiltak departementet vil gjennomføre for å hindre eller redusere risikoen for at tolltjenestemenn overtrer forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Kontroll med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN

Maskekontrollen er et viktig verktøy for Toll- og avgiftsetaten i arbeidet med å sikre korrekt fastsettelse av toll og avgifter, og i utgangspunktet

bør samtlige deklarasjoner fra maskeutplukket være interessante for kontroll. Finansdepartementet viser til en nedgang i antall masketilslag på 100 000 i perioden fra 2002 til 2006. Ifølge Toll- og avgiftsetatens egen statistikk for 2007 blir imidlertid i underkant av 25 prosent av maskeutplukket kontrollert, noe som resultatmessig er lavere enn kontrollprosenten fra 2002. Det kan synes som om Toll- og avgiftsetaten fortsatt har en utfordring med hensyn til utarbeidelse av passende og presise masker i deklarasjonskontrollen, da masketilslaget ikke ser ut til å være i samsvar med det som ressursmessig er satt av til å håndtere kontrollen. Riksrevisjonen kan vanskelig se at det etter undersøkelsen i 2002 er iverksatt tiltak i arbeidet med risikobasert utvelgelse av kontrollobjekter som i nevneverdig grad reduserer risikoen for at deklarasjoner med feil i maskeutplukket blir frigjort uten kontroll.

Registrering av resultater fra maskekontrollen skjer fortsatt manuelt, og Toll- og avgiftsdirektoratet har uttrykt at muligheten for feilføring og misforståelser er stor som følge av manuell registrering av kontrollresultater. Feil og mangler i resultatstatistikken vil kunne få uheldige innvirkninger på Toll- og avgiftsetatens beslutninger, prioriteringer og disponering av kontrollressursene. Toll- og avgiftsdirektoratet har opplyst at det i to omganger tidligere er utarbeidet kravspesifikasjoner for håndtering av kontroller og resultater fra fastsettelseskontrollen på området. Etter Riksrevisjonens undersøkelse fra 2002 meddelte Finansdepartementet at Toll- og avgiftsdirektoratet hadde iverksatt tiltak for å møte de svakhetene som kom fram i undersøkelsen. Riksrevisjonen reiser spørsmål ved at flere av manglene som ble konstatert i Riksrevisjonens rapport fra 2002, fortsatt synes å være til stede, og stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp svakhetene som ble avdekket i forbindelse med undersøkelsen.

Revisjon av grense- og trafikkontroll

Toll- og avgiftsetaten oppbevarer store verdier av beslaglagt gods som en konsekvens av primær-oppgavene i forbindelse med grense- og trafikkontroll. Dårlige rutiner med hensyn til sikring og oppbevaring har resultert i svinn fra lagrene. Riksrevisjonen ber om å få opplyst hvordan departementet vil følge opp saken med tanke på mulige misligheter og underslag.

5.6 Statens innkrevingsentral

Utvikling av styringsparametere i Statens innkrevingsentral

Revisjonen viser at det gjennom de senere årene er gjennomført få konkrete tiltak for å utvikle styringsparametere i Statens innkrevingsentral (SI). Departementet tok initiativ til en etatsevaluering, og rapport forelå i mai 2006. Rapporten viste at eksisterende resultatindikatorer for effektivitet og produktivitet kun delvis er hensiktsmessige, og at produktivitetsindikatorer har svakheter. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging av arbeidet og om det er gjennomført en tilstrekkelig vurdering av hva som totalt sett er hensiktsmessige og relevante styringsindikatorer for SI, slik at ønsket effektivitet og kvalitet kan oppnås.

Brudd på anskaffelsesregelverket og bevilgningsreglementet

Revisjonen viser at det fortsatt er svakheter ved anskaffelser i Statens innkrevingsentral. Det er påvist flere brudd på etterlevelse av regelverket om offentlig anskaffelser, blant annet vedrørende konkurranseprinsippet. For én større anskaffelse er det gjennomført kredittkjøp i strid med bevilgningsreglementet § 6. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser betydningen av å ha tilstrekkelig kompetanse blant de innkjøpsansvarlige. Med bakgrunn i de svakheter og brudd på området som er konstatert i årene 2004–2006, samt risiko for misligheter og korrupsjon, ber Riksrevisjonen om å få opplyst hvordan departementet vil sikre at reglene blir fulgt.

Overføring av ubrukt bevilgning

Kapittel 1634 post 01 *Statens innkrevingsentral* viser i henhold til forklaringene en merutgift på 17,4 mill. kroner. Justert for merinntekter under kapittel 4634 post 02 og refusjoner viser utgiftsposten en netto merutgift på 6,5 mill. kroner. Av statsrådets forklaringer framgår det videre at departementet har gitt en fullmakt til å overskride posten med inntil 11,25 mill. kroner til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i de tre følgende budsjettår. Statens innkrevingsentral har utnyttet denne fullmakten med 6,5 mill. kroner, slik at netto merutgift er dekket inn i sin helhet. Ved avslutningen av statsregnskapet ble det likevel under kapittel 1634 post 01 overført 4,7 mill. kroner som ubrukt bevilgning til 2008.

Forklaringenes standardoppsett bygger på at det skal være et klart skille mellom bevilgninger vedtatt av Stortinget og administrative fullmakter

gitt av departementene. En merutgift eller mindretgift vil etter dette oppsettet alltid komme fram på grunnlag av bevilgningstall. Når departementet inkluderer en overskridelsesfullmakt i den ”disponible bevilgningsrammen”, vil dette i praksis innebære et brudd på Stortingets bevilgningsrett. Adgangen til å overføre til neste budsjettår etter bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd nr. 2 omfatter kun ubrukte bevilgninger og ikke ubrukt del av en overskridelsesfullmakt. Riksrevisjonen ber om departementets uttalelse.

5.7 Skatteetaten

Arbeidet med å redusere omfanget av svart økonomi og skatteunndragelser er ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) et av Skatteetatens viktigste innsatsområder. Måltrettet kontrollvirksomhet er ett av tiltakene for å forebygge og avdekke skatte- og avgiftskriminalitet. Riksrevisjonen har merket seg at det stramme arbeidsmarkedet og omstillingen i etaten har bidratt til at resultatmålene på flere områder ikke ble nådd i 2007.

Departementet uttaler at antall kontroller og avdekkingsresultatene er omtrent på samme nivå som tidligere. Riksrevisjonen vil påpeke at det i perioden 2005–2007 har vært en stor økning i antall virksomheter, og dette innebærer at andelen kontrollerte næringsdrivende er vesentlig redusert, samtidig som en større del av kontrollene er enkle formalkontroller og avgrensede regnskapskontroller. Det er dermed stor risiko for at mindre forseelser i form av formalfeil blir forfulgt, mens mer alvorlige skatteunndragelser ikke blir avdekket og påtalt. Dette kan få negative konsekvenser for skattyternes opplevde risiko for å bli oppdaget, og den generelle holdningen i samfunnet til å betale skatt.

Riksrevisjonen bemerker at Skatteetaten ikke har synliggjort økt satsing på kontroll av mer komplekse og tyngre saker. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at etatens prioriteringer er i samsvar med føringene i St.prp. nr. 1 (2006–2007), særlig sett i lys av de utfordringene som en omstilling av etaten, kombinert med et stramt arbeidsmarked, innebærer.

5.8 Departementets oppfølging av tidligere forhold ved Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå fikk merknad i 2005 vedrørende informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt), blant annet om mangelfull konfigurasjonsstyring. Riksrevisjonen har merket seg at konfigurasjonsstyring ikke er etablert fullt ut.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet vil sette i verk tiltak som sikrer tilstrekkelig framdrift med hensyn til konfigurasjonsstyringen.

6 Finansdepartementets svar

Saken har vært forelagt Finansdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2008 svart:

”Det vises til Riksrevisjonens brev 19. juni 2008 om statsregnskapet 2007 – resultatet av den årlige revisjon og kontroll. Nedenfor følger Finansdepartementets svar i en rekkefølge som samsvarer med Riksrevisjonens brev.

Ad punkt 4 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.7 Fastsettelse av motorvognavgift – Autosys/Au2sys

Vegdirektoratet har gjennomført en fornyet vurdering av Autosys i forhold til kravene i økonomireglementet. På bakgrunn av denne vurderingen har Toll- og avgiftsdirektoratet foretatt en ny vurdering av tidligere kjente risikofaktorer samt en klassifisering av nye faktorer. Det gamle Autosys må videreføres, også som avgiftsmessig forsyttem, inntil det planlagte, nye Au2sys kan avløse det gamle.

Det er gjennomført store forbedringer i grensesnittet mellom Autosys og toll- og avgiftsetatens avgiftsfastsettelsessystem AFS i de senere år. Vegdirektoratets gjennomgang og Toll- og avgiftsdirektoratets vurdering av denne viser at det likevel gjenstår noe før økonomiregelverket fullt ut kan sies å være oppfylt. Departementet viser i denne sammenheng til Finansdepartementets brev til Samferdselsdepartementet av 3. juli 2008, hvor vi ber Samferdselsdepartementet medvirke til at gjenstående utviklingstiltak gjennomføres så raskt som mulig.

Finansdepartementet bedømmer for øvrig risikoen for feil i avgiftsfastsettelsen som liten.

Ad punkt 5 Riksrevisjonens bemerkning

5.1 Statens pensjonsfond – utland (SPU)

Det vises til tidligere omtale av dette forholdet i departementets brev av 14. mai 2008 til Riksrevisjonen, jf. punkt 2 om Statens pensjonsfond-Utland. I dette brevet varslet departementet også at det vil bli gjennomført en høring av enkelte forslag til endringer i sentralbankloven. Departe-

mentets høringsnotat ble sendt til Riksrevisjonen og de andre høringsinstansene 23. mai 2008 med høringsfrist 29. august 2008.

Når alle høringsuttalelsene foreligger, vil departementet også se på om det er hensiktsmessig med en ytterligere konkretisering av bestemmelsene om internkontroll i rammeverket for SPU for å understøtte representantskapets arbeid med å overvåke at disse bestemmelsene følges.

Det vises i denne sammenheng til at bankens hovedstyre har besluttet at Kredittilsynets internkontrollforskrift skal følges så langt den passer (internkontroll-forskriften av 20. juni 1997 nr. 1057). Sistnevnte forskrift er for tiden under revisjon (jf. høringsnotat publisert på hjemmesiden til Kredittilsynet: <http://www.kredittilsvnet.no/wbch3.exe?ce=19727>).

5.2 Senter for statlig økonomistyrings (SSØ)

modell for tjenesteleveranse til små virksomheter

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved SSØs modell for tjenesteleveranse til små virksomheter. Riksrevisjonen viser til at Reglement for økonomistyring (ØR) pålegger små virksomheter å etablere systemer og rutiner for å sikre at regnskapet er pålitelig og nøyaktig, uavhengig av om oppgavene utføres av SSØ. Riksrevisjonen mener at det kan være en risiko for at det bygges opp parallell kompetanse i staten, og at mulige effektiviseringsgevinster ikke blir utnyttet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har gjort en realitetsvurdering av effektiviseringspotensialet i SSØs modell for tjenesteleveranse.

I forbindelse med en vurdering av potensialet for effektivisering i en ny løsning vil departementet vise til at det må etableres en riktig basis for sammenlikning. Den teknologiske utviklingen og endringer i kundenes behov fører til at alternativene til fortsatt bruk av SLP 4 vil koste mer for både kundene og SSØ. Det er ikke hensiktsmessig å fortsette å bruke et foreldet system som ble utviklet for tretti år siden (SLP4). Kompleksiteten i et moderne lønns- og personalsystem innebærer at de praktiske arbeidsoppgavene nå er betydelig mer krevende enn de var i SLP 4. Dette gjør det spesielt viktig å kunne avlaste mindre virksomheter gjennom en fullservicemodell.

Økonomiregelverket som ble fastsatt i 1996 konkretiserte virksomhetsleders kontrollansvar for egen økonomiforvaltning. Også før etableringen

av SSØ i 2004 hadde imidlertid skattefogdene utført en rekke lønns tjenester for små og mellomstore kunder basert på SLP 4, noe som i vesentlig grad bidro til effektivisering i staten.

Da utrulling av OPAL-prosjektet ble påbegynt i oktober 2004, ble det lagt opp til en desentralisering av lønnsfunksjonen med oppbygging av intern kompetanse hos de statlige virksomhetene som skulle ta i bruk SAP HR. SSØ skulle i det vesentlige fungere som en leverandør av driftstjenester, mens virksomhetene selv i større grad fikk ansvar for lønnsforvaltningen, inkludert praktiske arbeidsoppgaver. Dette var en endring i forhold til tidligere praksis.

For virksomheter med færre enn 500 ansatte – som på dette tidspunktet utgjorde 93 % av SSØs kunder – viste det seg snart at dette førte til administrative merkostnader. Virkningen ble særlig stor for virksomhetene som til da hadde hatt tilbud om en fullservicemodell, hvor skattefogden, og senere SSØ, hadde utført en meget stor andel av oppgavene knyttet til lønnsadministrasjon.

Finansdepartementet og SSØ tok sommeren 2005 derfor initiativ til en restrukturering av prosjektet basert på at SSØ fortsatt skulle ivareta en lønnsentralfunksjon som kunne utføre oppgaver for de minste virksomhetene. For å finansiere dette ble SSØs driftbudsjett styrket med 35 mill. kroner, fra budsjettåret 2007. Alternativet til dette var å bygge opp full kompetanse på praktisk bruk av SAP HR hos samtlige kunder, noe som ville vært langt mer kostnadskrevende for staten.

Finansdepartementet gjennomførte i forbindelse med restruktureringen en realitetsvurdering av effektiviseringspotensialet i arbeidsdelingsmodellene som SSØ ønsket å tilby sine kunder. Komplexiteten og volumet av transaksjoner i nye lønns- og personalsystemer tilsier at det finnes betydelige stordriftsfordeler. De minste virksomhetene har imidlertid som hovedregel – verken nå eller tidligere – utført slike oppgaver selv, slik at effektiviseringspotensialet for deres vedkommende i hovedsak allerede var hentet ut før overgangen til et nytt system.

Internt i egen virksomhet er det kunden som har ansvaret for å realisere eventuelle gevinster. Kravene til virksomhetens kontrollrutiner ligger fast, og er i hovedsak uendret fra 1996. Sparte kostnader ved å kunne unnlate å etablere egne, nye løsninger vil for kunden ikke framstå som en

effektivisering i forhold til dagens situasjon, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2006–2007) under kap. 1631 Senter for statlig økonomistyring.

5.3 Brukertilganger til nettverk og enkelte applikasjoner med tilhørende database

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan Finansdepartementet sikrer at informasjonssikkerhet i sin helhet blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte og om det er gitt føringer for informasjonssikkerhet på departementets område.

Finansdepartementet har tidligere kommentert dette i brev 14. mai i år til Riksrevisjonen. Finansdepartementet vil i tillegg nevne at departementet bygger sin oppfølging av informasjonssikkerhet på tre bærende prinsipper: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet som bl.a. omtalt i St.meld. 17 (2006–2007) Eit informasjonssamfunn for alle, underkap. 9.4.1 "Regjeringas presisering av departementas samordnings- og sektoransvar for IKT-tryggleik". Der vises det videre til at sikring av sektorenes samfunnskritiske IKT-infrastruktur har høyeste prioritet. På Finansdepartementets område har betalings- og finansinfrastrukturen høyeste prioritet. Dette følges opp gjennom Kredittilsynets tilsyn og årlige risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er også etablert et eget beredskapsorgan for den finansielle infrastrukturen (BFI), ledet av Norges Bank. For de øvrige virksomhetene på Finansdepartementets ansvarsområde, følger departementet opp informasjonssikkerheten gjennom bl.a. årlige tildelingsbrev, løpende oppfølging av store IKT-prosjekter og etablering av tverrgående tiltak som eksempelvis Altinn og skatteetatens tiltak for felles elektronisk ID for forvaltningen. Etatene har senest rapportert til departementet våren 2008 om status i henhold til Regjeringens nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010.

5.4 Anskaffelser

Finansdepartementet har merket seg at enkelte underliggende virksomheter ikke umiddelbart tilpasset seg endringer av forskrift for offentlige anskaffelser fra 1. januar 2007, herunder bl.a. krav til dokumentasjon av anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 500 000 kroner eksklusiv mva.

Finansdepartementet etablerte i 2001, sammen med underliggende virksomheter, et økonomifaglig nettverk – Økonomiforum. Nettverkets hovedformål har vært å ha erfaringsutveksling og drøfting av felles problemstillinger innenfor økonomi-

styring og økonomiforvaltning, herunder regnskap. Det er bl.a. blitt tatt opp problemstillinger knyttet til etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser. Finansdepartementet vil på nytt ta opp problemstillinger knyttet til etterlevelse av offentlige anskaffelser i møte i Økonomiforum i løpet av høsten 2008.

5.5 Toll- og avgiftsetaten

Tildelingsbrevet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2007

Riksrevisjonen peker på at mangelfulle beskrivelser av krav til oppgaveløsning i tildelingsbrevet øker risikoen for at resultatene blir mangelfulle, og at toll- og avgiftsetaten ikke når de forventede mål. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet i større grad bør formulere krav til oppgavegjennomføring, resultater og måloppnåelse i tildelingsbrevet, slik at det blir klart for etaten hva som skal gjennomføres det enkelte år.

Finansdepartementet viser til departementets brev til Riksrevisjonen av 14. mai 2008, der det redegjøres grundig for prinsipielle og metodiske spørsmål knyttet til styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet. Det framgår der at dialogen bygger på 24 styringsparametere for den ordinære driften og et variabelt antall mer utviklingsorienterte parametere (spesielle tiltak). Det er Finansdepartementets syn at dette gir en bred resultatrapportering fra Toll- og avgiftsdirektoratet og at dialogen er basert på et tilfredsstillende faglig grunnlag.

Finansdepartementet forstår det slik at Riksrevisjonen ikke deler en slik oppfatning, og at Riksrevisjonen av den grunn advarer mot faren for manglende måloppnåelse i toll- og avgiftsetaten. Departementet vil i denne sammenheng vise til den årlige resultatrapporteringen i St.prp. nr. 1 for Finansdepartementet, som bygger på årsrapporteringen fra direktoratet. Her redegjøres det relativt bredt og konkret for resultatene siste år på de fire hovedmålsområdene, og det sammenliknes med foregående to år. Det gir etter departementets vurdering godt grunnlag for å vurdere grad av måloppnåelse, både detaljert og aggregert.

Brudd på habilitetsbestemmelsene når det gjelder varer

Riksrevisjonen viser til at det er avdekket klare brudd på habilitetsreglene ved at tolltjenestemenn har fortollet egne varer, og at dette kan være indikasjon på en for svak bevissthet rundt

habilitetsreglene i toll- og avgiftsetaten. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke konkrete tiltak departementet vil gjennomføre for å hindre eller redusere risikoen for at tolltjenestemenn overtrer forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Finansdepartementet ser alvorlig på disse tilfellene, men understreker at dette er begrenset til to konkrete tilfeller og at disse bruddene på habilitetsbestemmelsene representerer markante unntak fra hva som er etatens praksis på dette området. Det vises også til at det i ettertid ikke er avdekket feil ved de aktuelle fortollingene, og det er heller ikke påvist at tjenestemennene har skaffet seg urettmessige fordeler i disse tilfellene.

Finansdepartementet finner ikke grunnlag for å hevde at bevisstheten rundt habilitetsreglene generelt er svak i etaten. Det arbeides på flere plan med denne problemstillingen. Etaten har instruksfestet regler om habilitet, og det undervises i dette ved etatens introduksjonskurs for tollaspiranter og nytilsatte tjenestemenn. Det er videre etablert en egen "Etikkportal" på Intranettet. På oppdrag fra Finansdepartementet er etaten også i ferd med utarbeide en mislighetsprofil for å vurdere om den etablerte internkontrollen blant annet på dette området er hensiktsmessig og tilstrekkelig.

Som et ytterligere tiltak for å redusere risikoen for habilitetsbrudd, skal det innføres kontrollrutiner med uttak av rapporter over aktuelle fortollinger to ganger pr år. Finansdepartementet vil følge opp etatens arbeid og tiltak på dette området.

Kontroll med innførsels- og utførselsdeklarasjoner

Riksrevisjonen anfører at det kan synes som om etaten fortsatt har en utfordring med hensyn til å utarbeide passende og presise masker i deklarasjonskontrollen. Dette begrunnes med at maskeutslaget (funnandel i maskekontrollene) ikke ser ut til å være i samsvar med det som ressursmessig er satt av til å håndtere den etterfølgende kontrollen. Riksrevisjonen viser videre til at det er vanskelig å se at det etter undersøkelsen i 2002 er iverksatt tiltak med risikobasert kontrollutvelgelse som i nevneverdig grad reduserer risikoen for at deklarasjoner med feil i maskeutplukket blir frigjort uten kontroll.

Finansdepartementet vil bemerke at konverteringen av TVINN til et moderne programmeringsverktøy medførte en "frysperiode" for endringer i systemet i en periode på om lag to år. De siste

endringene i forbindelse med konverteringene ble satt i produksjon i september 2007, og dette har påvirket gjennomføringen av systemendringer i maskekontrollen. Direktoratet erkjenner at det bestandig vil være en utfordring å finne en hensiktsmessig balanse mellom aktuelle maskestopp og behovet for kontroll. Det arbeides imidlertid målbevisst på dette området. Det vil i tiden framover særlig være ulike former for restriksjoner som skal gjennomgås i maskekontrollen.

Regelverket for internasjonal vareførsel som er vedtatt av World Customs Organisation (WCO) og som skal innføres i EU 1. juli 2009, medfører at Norge blant annet må etablere ordninger for autorisasjon av aktørene i vareførselen. I første omgang vil dette innebære at det etableres autorisasjonsordninger som oppfyller EUs krav til sikkerhet og oversikt i vareflyten, jf. også St.prp. nr. 59 (2007–2008) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2008. På noe lengre sikt vurderes muligheten for å bygge ut en slik autorisasjonsordning til å gi lettelse for de autoriserte aktørene. Dette vil i så fall kunne medføre endringer i funksjonaliteten for maskekontroller, og eventuelle endringer som nå utføres må ses i sammenheng med dette arbeidet.

Riksrevisjonen viser videre til at Toll- og avgiftsdirektoratet har opplyst at det i to omganger tidligere er utarbeidet kravspesifikasjoner for håndtering av kontroller og resultater fra fastsettelseskontrollen på området. Riksrevisjonen reiser også spørsmål ved om flere av manglene som ble konstatert i Riksrevisjonens rapport, fortsatt er til stede, og stiller spørsmålet om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp svakhetene som ble avdekket i forbindelse med undersøkelsen.

Den omtalte perioden med konvertering av TVINN medførte som nevnt frys i innføringen av ny funksjonalitet. Toll- og avgiftsdirektoratet har videre opplyst at det tidligere er foretatt utredninger som grunnlag for en funksjonell beskrivelse og kravspesifikasjon, men at det ikke ble ferdigstilt en fullstendig funksjonell beskrivelse eller kravspesifikasjon på dette området. Den funksjonelle beskrivelsen som nå utarbeides, tar utgangspunkt i det tidligere utførte arbeidet, men det har vært behov for å gjøre enkelte endringer og tilføyelser. Dette arbeidet har prioritet i direktoratet, og en kravspesifikasjon skal foreligge i løpet av 2008. Det vil bli lagt planer om tidspunkt for når løsningen skal settes i drift når arbeidet med kravspesifikasjonen er ferdigstilt.

I tiden framover vil Finansdepartementet følge med i det videre arbeidet i direktoratet med maskekontroller og utvikling av et nytt system for registreringer av kontrollresultater.

Revisjon av grense- og trafikkontroll

Riksrevisjonen viser til svikt i rutinene for sikring av beslaglagt gods og ber om å få opplyst hvordan departementet vil følge opp denne saken med tanke på mulige misligheter og underslag.

Toll- og avgiftsdirektoratet har opplyst at rutinene i tollregion Oslo og Akershus på dette området er innskjerpet. Som et strakstiltak er det nå kun et begrenset antall tjenestemenn som har tilgang til lagrene for oppbevaring av tilbakeholdte og beslaglagte varer.

I løpet av 2009 planlegges det en gjennomgang og revisjon av dagens instruksjoner og retningslinjer for drift av lagrene i etaten, med tanke på å redusere mulighetene for misligheter og underslag.

Toll- og avgiftsdirektoratet har opplyst at det fortsatt arbeides med å avklare alle sidene ved sakene som ble avdekket i tollregion Oslo og Akershus. Så langt ser det ifølge direktoratet ikke ut som om varene er fjernet urettmessig fra lageret, men at det er rutinen for utfylling av skjema for utlevering av varer som ikke er fulgt.

Finansdepartementet vil følge opp denne problemstillingen og etatens arbeid mot misligheter, jf. omtalen foran av arbeidet med en mislighetsprofil.

5.6 Statens innkrevingsentral

Utvikling av styringsparametere i Statens innkrevingsentral

Riksrevisjonen henviser til en evalueringsrapport om Statens innkrevingsentral av mai 2006, som blant annet viste at eksisterende resultatindikatorer for effektivitet og produktivitet kun delvis er hensiktsmessige. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging av arbeidet og om det er gjennomført en tilstrekkelig vurdering av hva som totalt sett er hensiktsmessige og relevante styringsindikatorer.

Det vises til Finansdepartementets brev til Riksrevisjonen av 14. mai 2008, der departementet gjør rede for sin vurdering av evalueringsrapportens forslag og hva som er hensiktsmessige indikatorer for å måle effektivitet (formålseffektivitet) og produktivitet (kostnadseffektivitet) ved Statens

innkrevingsssentral. Det framgår der at departementet bare delvis er enig i forslagene. Ifølge tildelingsbrevet for 2008 vil formålseffektiviteten ved Statens innkrevingsssentral i år bli belyst ved både løsningsprosent og innbetalingsprosent for de mest sentrale kravtypene, til sammen ved hjelp av 18 enkeltstående indikatorer. Kostnadseffektiviteten belyses ved hjelp av 4 indikatorer på aggregert nivå. Departementet mener dette utgjør et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere virksomhetens samlede effektivitet.

Styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Statens innkrevingsssentral oppleves som god av partene. Det videre utviklingsarbeid på dette området vil blant annet dreie seg om muligheten for å bryte indikatorene for kostnadseffektivitet ned på kravtype og avdeling. Sammen med stadig bedre analyser av restanseutviklingen, vil det gi muligheter for at styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Statens innkrevingsssentral kan bli enda bedre.

Brudd på anskaffelsesregelverket og bevilgningsreglementet

For å sikre nødvendig etterlevelse av anskaffelsesregelverket vurderer SI å opprette en egen stilling med særlig ansvar for innkjøp og oppfølging av kontrakter. Departementet vil følge opp dette i halvårsrapportmøtet med virksomheten høsten 2008.

Overføring av ubrukt bevilgning

Finansdepartementet deler Riksrevisjonens oppfatning av at standardoppsettet for forklaringene bygger på at det skal være et klart skille mellom bevilgninger vedtatt av Stortinget og administrative fullmakter gitt av departementene. Forklaringene skal gis med utgangspunkt i beregnet merutgift/mindreutgift slik den framstår i standardoppsettet, jf. pkt. 3.2.4 i rundskriv R-6/2007 om årsavslutning for 2007 regnskapet.

Dette standardoppsettet ble lagt til grunn for Finansdepartementets forklaringer, men tabellen som ble benyttet for å belyse Riksrevisjonens spørsmål om overføring av ubrukt bevilgning under SI er ikke i tråd med dette oppsettet.

I den aktuelle saken har SI fått fullmakt til å overskride kap. 1634 post 01 med inntil 11,25 mill. kroner i 2007 mot innsparing de 3 følgende budsjettår. Denne fullmakten er utnyttet i sin helhet ved at SI har forskottert og utgiftsført investeringer i 2007 på 11,25 mill. kroner. Kap. 1634, post 01 viser en merutgift på 17,420 mill.

kroner. Posten har en merutgift på 6,537 mill. kroner når administrative fullmakter og merinntekter er tatt hensyn til. Når også forskottert beløp med innsparing de tre neste budsjetterminer er tatt hensyn til, viser posten et mindreforbruk på 4,713 mill. kroner.

Dette beløpet er overført til 2008 i tråd med bestemmelsene i rundskriv R-2/2008 om overføring av ubrukt bevilgning til 2008.

Når det gjelder det formelle grunnlaget for den aktuelle overføringen, vil Finansdepartementet bemerke:

Etter bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 3 kan Kongen gi bestemmelser om overskridelse av driftsbevilgninger med inntil 5 pst. til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår. Ved kongelig resolusjon av 2. desember 2005 er fullmakten delegert til Finansdepartementet som har gitt nærmere bestemmelser om bruk av fullmakten i rundskriv av 5. desember 2006 (R-110).

Adgangen til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål mot innsparing i senere budsjettår kom inn i det tidligere bevilgningsreglementet av 19. november 1959 ved stortingsvedtak av 11. juni 1991. Innsparingen måtte etter den daværende bestemmelsen skje i løpet av neste budsjettår. Ved stortingsvedtak av 2. desember 2002 ble innsparingsperioden utvidet til de tre etterfølgende budsjettår. Denne bestemmelsen ble senere videreført i gjeldende bevilgningsreglement av 26. mai 2005 § 11 fjerde ledd nr. 3.

Formålet med adgangen til å overskride driftsbevilgninger til investeringsformål har vært å stimulere statlige virksomheter til økonomisk rasjonelle investeringer gjennom adgang til større fleksibilitet i bruk av bevilgningene over en lengre tidshorisont enn ett budsjettår. Den opprinnelige fullmakten som kom inn i bevilgningsreglementet i 1991, ble imidlertid lite brukt. Utvidelsen av innsparingsperioden som ble vedtatt i 2002 tok sikte på å gjøre det mer attraktivt å benytte ordningen.

Bestemmelsen i bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 3 gir hjemmel til fullt ut å dekke inn en overskridelse av driftsbevilgninger mot innsparing i de etterfølgende tre budsjettårene. Dette innebærer en adgang til å flytte hele budsjettbelastningen av investeringer som faller inn under bestemmelsen, til framtidige budsjettår.

Etter Finansdepartementets syn er det adgang til å gjøre dette selv om det skulle bli innsparinger på andre områder under vedkommende budsjettpost det året investeringen besluttes og foretas. Konsekvensen av dette er at en ved beregning av overførbart beløp under posten, må ha anledning til holde utenfor den faktiske budsjettbelastningen av den foretatte investeringen. Dersom innsparinger på andre områder under posten automatisk må benyttes til inndekning av investeringen, slik Riksrevisjonen forutsetter, vil dette komme i konflikt med formålet bak bestemmelsen i bevilgningsreglementets § 5 tredje ledd nr. 1 om adgang til å overføre inntil 5 pst. av ubrukte driftsbevilgninger til neste budsjettår. Denne overføringsadgangen skal generelt fremme god ressursdisponering og økonomistyring ved å gjøre det mulig med en begrenset sparing under driftsbevilgninger uten at innsparingen inndras ved årsskiftet. En slik planmessig innsparing vil imidlertid bli undergravet dersom virksomheter som i løpet av et budsjettår har benyttet fullmakten i bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd nr. 3, likevel skulle bli tvunget til helt eller delvis å dekke investeringen av årets bevilgning til fortrengsel for andre formål som innsparingen i dette året tok sikte på. Finansdepartementet gjør for øvrig oppmerksom på at det etter Stortingets vedtatte utvidelse av ordningen, fra 2004 har vært redegjort for denne forståelsen av bevilgningsreglementet i de årlige rundskrivene om overføring av ubrukte bevilgninger, første gang i Finansdepartementets rundskriv av 26. januar 2004 (R-1/2004).

5.7 Skatteetaten

Riksrevisjonen bemerker at skatteetaten ikke har synliggjort økt satsing på kontroll av mer komplekse og tyngre saker, og stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at etatens prioriteringer er i samsvar med føringene i St.prp. nr. 1 (2006–2007). Det uttales der at arbeidet med å redusere omfanget av svart økonomi og skatteunndragelser er et av skatteetatens viktigste innsatsområder.

Det vises til Finansdepartementets brev til Riksrevisjonen av 14. mai 2008, der det framgår at antall kontroller og avdekkingsresultatene har ligget på et relativt stabilt nivå de senere årene. Det er imidlertid et faktum at antallet tyngre kontroller (bokattersyn) har gått noe ned, bl.a. fordi antallet arbeidsgiverkontroller fra de kommunale skatteoppkreverne er klart redusert. Departementet forventer at dette representerer en midlertidig svekkelse forårsaket blant annet av den pågå-

ende, store reorganiseringen av skatteetaten (ROS) i perioden 2007–2009, det stramme arbeidsmarkedet med betydelig turnover av nøkkelpersonell relevant for kontrollarbeid (revisorer, jurister), og for skatteoppkrevernes del innføringen av nytt system for skatteinnkreving (SOFIE).

Arbeidet med å redusere omfanget av svart økonomi og skatteunndragelser er meget sammensatt og utfordrende. Det dreier seg dels om å finne riktig balanse mellom kontrollvolum og kontrolltyper, slik at kontrollressursene benyttes på en best mulig måte. Dels er det tale om å fordele begrensede ressurser mellom direkte kontrollarbeid og mer indirekte og proaktivt kontrollarbeid i form av informasjon og veiledning. Fordi utviklingen tilsier det, vil innsatsen på dette området fortsatt ha høy prioritet.

Finansdepartementet mener generelt at det er viktig å synliggjøre satsingen på kontroll. Departementet vil derfor i denne sammenheng peke på tre ulike tiltak som nylig er gjennomført og som viser variasjonen i skatteetatens satsing på dette området:

For det første avdekkingen av den store svindel-saken i Oslos drosjenæring, der etaten brukte mer enn 100 årsverk.

For det andre spesialiseringen av kontrollarbeidet i to avdelinger (Fastsettelse og Kontroll og rettsanvendelse) i hver av de fem nye skatteregionene og innføring av etterlevelsestrategier. Også skattekrimenetene i hver region kan her nevnes.

For det tredje er det etablert et servicesenter i Oslo for utenlandske arbeidstakere og deres arbeidsgivere. Dette er et felles tiltak med politiet, NAV og UDI (forebyggende kontroll).

Skatteetatens kontrollarbeid utgjør et av de mest sentrale, faste temaer i styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Skattedirektoratet. Departementet mener etatens prioriteringer i hovedtrekk er i samsvar med prioriteringene i St.prp. nr. 1 (2006–2007).

5.8 Departementets oppfølging av tidligere forhold i Statistisk sentralbyrå

En hensiktsmessig konfigurasjonsstyring i Statistisk sentralbyrå må ses i sammenheng med et omfattende prosjekt for standardisering av hele statistikkproduksjonen. Denne prosessen er godt i gang og dokumentert. Finansdepartementet ber i

*sin løpende kontakt med Statistisk sentralbyrå om informasjon om framdriften i prosjektet. Viktighe-
ten av at prosessen ikke forsinkes er understreket
overfor Statistisk sentralbyrå.”*

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader og tre avsluttende revisjonsbrev med merknader til Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og Statens innkreivingsentral. Det er i tillegg avgitt 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 følgende saker avsluttet: disponering av statsregnskapets overskudd, oversikter i statsregnskapet i henhold til bevilgningsreglementet, risikostyring og intern kontroll, risikostyring i Toll- og avgiftsetaten spesielt, oppbevaring av dokumentasjon av betalingstransaksjoner, fastsettelse av motorvognavgift – Autosys/Au2sys, anmeldelser fra skatteetaten i Oslo, brudd på anskaffelsesregelverket og tilgang til ligningssystemer og nettverk i Skatteetaten, mangelfull måloppnåelse ved Senter for statlig økonomistyring og revisjonsordningen i Norges Bank.

Statsregnskapet – Statens inntektskrav

Statens inntektskrav er presentert ca. 184 mill. kroner for lavt i St.meld. nr. 3 (2007–2008). Riksrevisjonen har merket seg at departementet har sendt retteldebrev til Stortinget.

Statens pensjonsfond – Utland

Finansdepartementet har ansvaret for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) og har delegert forvaltningsansvaret til Norges Bank. Riksrevisjonen har observert at det er noe mangelfull dokumentasjon av etablert intern kontroll vedrørende forvaltningen av SPU i Norges Bank. Riksrevisjonen har merket seg at departementet gjennomfører en høring om forslag til enkelte endringer i sentralbankloven. Departementet opplyser at det vil se på om det er hensiktsmessig med en ytterligere konkretisering av bestemmelsene om intern kontroll i rammeverket for SPU når høringsuttalelsene foreligger. Riksrevisjonen ser behovet for å konkretisere regler for intern kontroll for SPU i egen forskrift.

Senter for statlig økonomistyringsmodell for tjenesteleveranse til små virksomheter

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet gjennomførte en realitetsvurdering av effektiviseringspotensialet i forbindelse med restruktureringen av arbeidsmodellene som Senter for statlig økonomistyring (SSØ) tilbyr sine kunder. Departementet uttaler at kompleksiteten og volumet i transaksjoner i nye lønns- og personalsystemer tilsier at det finnes betydelige stordriftsfordeler, men at det er kunden som har ansvaret for å realisere eventuelle effektiviseringsgevinster i egen virksomhet. Departementet hevder videre at for de minste virksomhetene var effektiviseringspotensialet allerede hentet ut før overgangen til nytt system. Riksrevisjonen konstaterer at det er vanskelig å unngå oppbygging av parallell kompetanse i små virksomheter i staten, da økonomiregelverket stiller de samme kontrollkrav til og ansvar overfor virksomhetsledere i små virksomheter som er fullservicekunder hos SSØ, som til virksomhetsledere i store virksomheter hvor SSØ kun er systemleverandør.

Brukertilganger til nettverk og enkelte applikasjoner med tilhørende database

Revisjonen har vist at Finansdepartementet og tilhørende virksomheter har mangelfull oppfølging og kontroll av tilgangsrettigheter. Manglende sikkerhet kan medføre risiko for misbruk av it-systemer og svekke tilliten til forvaltningen. I henhold til St.meld. nr. 17 (2006–2007)⁴ har fagdepartementet et overordnet sektoransvar for å ivareta at det forebyggende arbeidet med ict-sikkerheten i sektoren er tilfredsstillende, mens eieren har primæransvaret for sikring av informasjonssystem og nettverk. Finansdepartementet uttaler at sikkerheten følges opp gjennom årlige tildelingsbrev og i den løpende oppfølgingen av store ict-prosjekter, og at departementet bygger sin oppfølging på ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet som er omtalt i St.meld. nr. 17 (2006–2007). Riksrevisjonen har merket seg at virksomhetene vil iverksette tiltak, og at departementet vil følge opp saken i styringsdialogen. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke bedre har ivaretatt det overordnede ansvar for å sikre at informasjonssikkerhet blir fulgt opp på en tilfredsstillende måte, og forutsetter at departementet ser til at tiltakene får virkning i praksis.

4) St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*, kapittel 9.4.1

Anskaffelser

Riksrevisjonen bemerker at det er mangler ved dokumentasjonen av anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 500 000 kroner eksklusiv merverdiavgift ved flere av Finansdepartementets underliggende virksomheter. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at det etableres rutiner for å fange opp endringer i anskaffelsesregelverket, og forutsetter at departementet følger opp dette i styringsdialogen.

Toll- og avgiftsetaten

Tildelingsbrevet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2007

Revisjonen har vist at tildelingsbrevet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2007 inneholder flere generelle krav og oppgaver, men hvor det ikke framgår hva som skal gjøres, eller hvilke frister som er satt for oppgavene. I enkelte tilfeller går de samme generelle føringene igjen over flere år. Et eksempel er punktet om ”Reduksjon av oppgavebyrdene for næringslivet”.

Svake føringer og styringssignaler fra departementet øker risikoen for at gjennomføringen av oppgavene og resultatene blir mangelfulle, samt at fastsatte mål ikke blir nådd. Toll- og avgiftsdirektoratets resultatrapportering har vist at det er vanskelig å vurdere om gjennomføringen av oppgavene har gitt de forventede resultater.

Riksrevisjonen reiste spørsmål om departementet i større grad burde formulere krav til oppgavegjennomføring, resultater og måloppnåelse i tildelingsbrevet. Ifølge departementets vurdering gir den årlige resultatrapportering i St.prp. nr. 1 et godt grunnlag for å vurdere grad av måloppnåelse innen de fire hovedmålsområdene, både detaljert og aggregert. Riksrevisjonen er kjent med rapporteringen for de fire hovedmålene, men kan ikke se at departementet kommenterer andre vesentlige forhold fra tildelingsbrevet i sin tilbakemelding til virksomheten eller i St.prp. nr. 1.

Riksrevisjonen mener det er uheldig at departementet ikke spesifiserer sine føringer og styringssignaler i tildelingsbrevet tilstrekkelig, slik at det blir tydelig hvilke krav til gjennomføring og tidsfrister som er fastsatt for Toll- og avgiftsdirektoratet.

Brudd på habilitetsbestemmelsene ved fortolling av varer

Riksrevisjonen har påvist to brudd på forvaltningslovens habilitetsbestemmelser ved at tjenes-

temenn har fortollet egne varer i 2007. Manglende oppfølging og kontroll på dette området øker risikoen for misligheter og kan svekke tilliten til etaten. Finansdepartementet ser alvorlig på disse tilfellene, men viser til at det ikke er avdekket feil ved de aktuelle fortollingene, og at tjenestemennene ikke har skaffet seg urettmessige fordeler. Departementet finner ikke grunnlag for å hevde at bevisstheten rundt habilitetsbestemmelsene generelt er svak i etaten. Riksrevisjonen registrerer imidlertid at Toll- og avgiftsetaten selv har uttrykt at bevisstheten om og oppfølgingen av habilitet i etaten må økes. Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at tjenestemenn i Toll- og avgiftsetaten har anledning til å fortolle egne varer, men har merket seg departementets opplysning om at det er iverksatt tiltak for å sikre en tilfredsstillende intern kontroll på området. Det forutsettes at departementet følger opp at de iverksatte og planlagte tiltakene får virkning i praksis.

Kontroll med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN

Riksrevisjonen har konstatert mangler ved maske- og deklarasjonskontrollen i Toll- og avgiftsetaten, samt ved registrerings- og rapporteringsrutinene fra denne kontrollen. Disse manglene ble også påvist i Riksrevisjonens undersøkelse fra 2002. Manglene ved maske- og deklarasjonskontrollen øker risikoen for at tolldeklarasjoner med feil ikke blir gjenstand for kontroll, og kan føre til manglende avgiftsinnbetalinger. Manuell føring av kontrollresultater øker risikoen for feilføringer, som kan få uheldige innvirkninger på prioriteringer og disponering av kontrollressurser. Finansdepartementet bemerker at konverteringen av TVINN medførte en frysperiode for endringer i systemet i en periode på om lag to år, og at dette har påvirket gjennomføringen av systemendringer i maskekontrollen. Departementet viser også til arbeidet med autorisasjon av aktører i vareførselen som på sikt vil kunne medføre endringer i funksjonaliteten for maskekontroller. Riksrevisjonen finner de påviste manglene ved maske- og deklarasjonskontrollen i Toll- og avgiftsetaten kritikkverdige, spesielt sett i lys av at manglene allerede ble påpekt i en undersøkelse fra 2002. Departementet uttalte samme år at Toll- og avgiftsdirektoratet hadde iverksatt tiltak for å møte de svakhetene som framkom av undersøkelsen, og uttrykte at det ville følge opp punktene i undersøkelsen som et ledd i departementets styringsdialog med Toll- og avgiftsdirektoratet. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge med i det videre arbeidet i Toll- og avgiftsdirektoratet med maskekontroll-

ler og utvikling av et nytt system for registrering av kontrollresultater, og forutsetter at manglene blir utbedret.

Revisjon av grense- og trafikkontroll

Riksrevisjonen har konstatert brudd på tollvesenets egne retningslinjer og rutiner for lagerhold for beslaglagte og tilbakeholdte varer, som har medført flere avvik mellom gjenstander som er lagerført og det som er fysisk til stede på lageret. Slike forhold innebærer økt risiko for misligheter og er for øvrig av stor negativ betydning for etatens anseelse.

Ifølge departementet er rutiner innskjerpet, og det arbeides med avklaring av forholdet, uten at det kan angis hva svikten skyldes. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp Toll og avgiftsdirektoratets arbeid på området, men finner det kritikkverdig at den eksisterende internkontrollen ikke har sikret beslaglagte og tilbakeholdte varer i tilstrekkelig grad.

Statens innkrevingsentral

Utvikling av styringsparametere i Statens innkrevingsentral

Evalueringer har vist at eksisterende styringsparametere ved Statens innkrevingsentral kun delvis er hensiktsmessige og relevante. Mangel på formålstjenelige resultatindikatorer kan gi feilaktig beslutningsgrunnlag og føre til manglende måloppnåelse. Departementet opplyser at det bare delvis er enig i de konklusjoner som foreligger. Riksrevisjonen kan imidlertid ikke se at departementet har foretatt en helhetlig vurdering av eksisterende resultatindikatorer, om indikatorene er vurdert som de antatt mest hensiktsmessige og relevante, og om andre eller nye indikatorer er vurdert. Det samme gjelder verdiene på indikatorene. Riksrevisjonen understreker departementets ansvar for å fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, og ser alvorlig på at det de senere år er gjennomført få konkrete tiltak for å utvikle styringsparametrene i Statens innkrevingsentral.

Brudd på anskaffelsesregelverket og bevilgningsreglementet

Revisjonen har vist manglende konkurranseutsetting, samordning og dokumentasjon av anskaffelsesprosessen. Dette øker sannsynligheten for lite hensiktsmessig og effektiv bruk av offentlige midler, og medvirker til økt risiko for misligheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser betydningen av å ha tilstrekkelig kompetanse

blant de innkjøpsansvarlige, og ser positivt på at innkrevingsentralen vurderer å opprette en egen funksjon for innkjøpsvirksomheten. Departementet angir videre en oppfølging i styringsdialogen. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Statens innkrevingsentral ikke har etablert tilfredsstillende rutiner for å etterleve anskaffelsesregelverket, og forutsetter at departementet sikrer at virksomheten i praksis innretter seg i overensstemmelse med gjeldende regelverk.

Overføring av ubrukt bevilgning

Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets svar om at den tabellen (taloppstillingen) som ble benyttet ved beregning av overført ubrukt bevilgning under kapittel 1634 Statens innkrevingsentral post 01 driftsutgifter ikke er i tråd med statsrådets forklaringer til statsregnskapet for 2007. I henhold til forklaringene hadde posten en merutgift på 6,537 mill. kroner som ble innekket i sin helhet ved en overskridelsesfullmakt gitt med hjemmel i bevilgningsreglementet § 11 fjerde ledd. Finansdepartementet har ved beregningen av overførbar bevilgning holdt utenfor utgifter til investeringer på 11,25 mill. kroner. På denne måten er det framkommet en beregnet "mindreutgift" på 4,713 mill. kroner som er overført til neste budsjettår.

Etter bevilgningsreglementet § 3 tredje ledd skal statsregnskapet avlegges etter kontantprinsippet, og følgelig må beregning av overføring av ubrukt bevilgning også baseres på det faktiske forbruk inkludert investeringsutgifter. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning derfor ikke adgang til å holde investeringsutgifter utenfor den faktiske budsjettbelastningen i statsregnskapet ved beregning av ubrukt og overførbar bevilgning. Riksrevisjonen minner i denne sammenheng om at overføringsadgangen kun er knyttet til bevilgninger. En ubenyttet del av en overskridelsesfullmakt kan derfor etter Riksrevisjonens oppfatning ikke medtas ved beregning av overførbar bevilgning. Det vises i denne sammenheng til St.prp. nr. 65 (1990–91), *Om endringer i statens budsjettssystem*, side 6, der det fra Finansdepartementet presiseres at det under den enkelte post vil kunne foreligge enten overskridelse eller overført beløp, men ikke begge deler. Dette av hensyn til regnskapsavleggelsen og Riksrevisjonens kontroll med fullmaktene.

Riksrevisjonen finner det uheldig at Finansdepartementet ved beregning av overførbar ubrukt bevilgning har holdt utenfor utgifter til invest-

ringer, og ved denne framgangsmåten overført 4,713 mill. kroner for mye til neste budsjettår.

Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet i det årlige rundskrivnet om overføring av ubrukte bevilgninger forholder seg til de forutsetninger som er lagt til grunn ved innføring av den aktuelle budsjettfullmakten og klargjør disse forutsetningene for de øvrige departementene.

Skatteetaten

Arbeidet med å redusere omfanget av svart økonomi og skatteunndragelser er et av Skatteetatens viktigste innsatsområder.⁵ Skatteetaten har mangelfull måloppnåelse på flere områder som har betydning for arbeidet med å forebygge og avdekke skatte- og avgiftskriminalitet.

Det er konstatert at det er en nedgang i ressurser benyttet til kontroll. Totalt antall kontroller er redusert, og andelen kontrollerte næringsdrivende har hatt en betydelig nedgang. Intensjonen om økt satsing på kontroll av mer komplekse og tyngre saker, samtidig som kontrollvolumet opprettholdes,⁶ er ikke innfridd. Departementet uttaler at tyngre kontroller (bokettersyn) har gått noe ned, blant annet fordi antallet arbeidsgiverkontroller fra de kommunale skatteoppkreverne er klart redusert. Det uttales videre at dette er forårsaket bl.a. av den pågående reorganiseringen av Skatteetaten. Det har vært et krav⁷ at tilsiktede resultater i 2007 skulle være minst like gode som oppnådde resultater i 2005, og den pågående reorganiseringen var kjent på det tidspunktet kravene ble utformet.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vil synliggjøre satsningen på kontroll. Skatteetaten har som en konsekvens av dette gjennomført ulike typer tiltak, blant annet spesialisering av kontrollarbeidet og etablering av et servicesenter. Mangelfull måloppnåelse på kontrollområdet kan få konsekvenser for skattyternes opplevde risiko for å bli oppdaget og den generelle holdningen i samfunnet til å betale skatt. Riksrevisjonen finner den negative utviklingen i andelen kontrollerte næringsdrivende og den mangelfulle satsningen på tyngre saker kritikkverdige. Riksrevisjonen forutsetter at dette dreier seg om en midlertidig svekkelse slik Finansdepartementet opplyser, og at departementet gjennom styringsdialogen vil følge opp utviklingen i kontrollarbeidet med tanke på kontrollvolum og kontrolltyper.

Departementets oppfølging av tidligere forhold ved Statistisk sentralbyrå

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet ser det som hensiktsmessig at konfigurasjonsstyring i Statistisk sentralbyrå ses i sammenheng med et omfattende prosjekt for standardisering av hele statistikkproduksjonen. Videre opplyser departementet at viktigheten av at prosessen ikke forsinkes er understreket overfor virksomheten. Riksrevisjonen konstaterer at arbeidet er forsinket i forhold til tidligere rapporterte planer, og forutsetter at Finansdepartementet sikrer tilstrekkelig framdrift slik at det ikke blir ytterligere forsinkelser i prosjektet.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Anne Lise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Thor Kr. Svendsen

5) St.prp. nr. 1 (2006–2007).
6) Tildelingsbrev for 2007 Skatteetaten.
7) St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Fiskeri- og kystdepartementet

1 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Fiskeri- og kystdepartementet har ansvaret for programområdet Fiskeri-, havbruks- og kystforvaltning.

Fiskeri- og kystdepartementets utgiftsbudsjett for 2007 var på ca. 3,4 mrd. kroner hvorav

- driftsutgifter 2,4 mrd. kroner
- bygg, anlegg mv. 301 mill. kroner
- overføringer til andre 659 mill. kroner

Fiskeri- og kystdepartementets budsjetterte inntekter for 2007 var 1 mrd. kroner.

Fiskeri- og kystdepartementet har ansvar for fem virksomheter.

Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

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

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. 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 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 Protevs AS og Nofima AS skal utøves, og bemerket at det er viktig at dette blir gjort i en tidlig

fase av selskapenes drift. Departementet har tidligere uttalt at retningslinjer vil bli utarbeidet.

Departementet har opplyst at retningslinjene for utøvelsen av eierskapet i Nofima AS i løpet av kort tid vil bli formelt fastsatt av fiskeri- og kystministeren, og at de vedtatte retningslinjene på vanlig måte vil bli oversendt Riksrevisjonen i eget brev. Departementet har videre opplyst at Protevs AS er under avvikling.

Saken blir fulgt opp.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til virksomhetsregnskapene.

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

Styremedlems rolle i Secora AS

Statens eierskap ble fram til 1. juli 2008 utøvd av Fiskeri- og kystdepartementet. Fra 1. juli 2008 er selskapet overført til Nærings- og handelsdepartementet.

I 2006 ble Secora AS valgt av Oslo Havn KF som leverandør til miljømudringsprosjektet ”Ren Oslofjord”. Høsten 2007 ble det i media og av miljøvernorganisasjoner stilt spørsmål om arbeidet ble utført i henhold til gjeldende lovverk. Secora AS ble anmeldt for brudd på tillatelsen på deponering av masser ved Malmøykalven. Styret leide inn flere ulike aktører for å undersøke forhold knyttet til situasjonen, deriblant de juridiske sidene ved saken. Ett av to advokatoppdrag i sakens anledning ble av styret gitt til et av styremedlemmene.

I statens prinsipper for godt eierskap³ er det slått fast at styret ”... skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon ovenfor selskapets ledelse på vegne av eierne”. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i behandling av lignende saker presisert at selskapets styremedlemmer, eller virksomheter

1) Dokument nr. 1 (2006–2007).

2) Jf. § 10 i reglement for økonomistyring.

3) Jf. St.meld. nr. 22 (2001–2002).

disse er tilknyttet, ikke bør utføre konsulentoppdrag eller andre særskilte honorerte oppdrag for det selskapet de sitter i styret i.⁴ Komiteen har videre understreket at styremedlemmers uavhengighet er meget viktig, og forutsatt at dette hensynet ivaretas.⁵

Fiskeri- og kystdepartementet skriver i sitt brev til Riksrevisjonen⁶ at styret i Secora AS var av den oppfatning at de aktuelle formuleringene i St.meld. nr. 22 (2001–2002) og de omtalte komitéinnstillingene uttrykker en hovedregel med mulighet for unntak i spesielle situasjoner. Departementet opplyser at *”med bakgrunn i den vanskelige situasjonen selskapet og dets administrasjon befant seg i, og med de alvorlige konsekvenser dette kunne få både for selskapet, ansatte, prosjektet mv., ble det lagt til grunn etter en grundig helhetsvurdering at det likevel var mest hensiktsmessig å engasjere det aktuelle styremedlemmet i saken”*.

4 Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Rapportering og styring av underliggende virksomheter

Revisjonen for 2006 viste at Kystverket ikke hadde rapportert om avvik mellom målsetting og oppnådde resultater for beredskapsnivået sett i forhold til akutt forurensing. Fiskeri- og kystdepartementet uttalte at årsrapporten kunne utvikles slik at den ga et mer fullstendig og dekkende bilde av status. Revisjonen for 2007 viser at det har vært en positiv utvikling i rapporteringen fra Kystverket.

Revisjonen for 2006 viste at årsrapporten til Havforskningsinstituttet ikke var i samsvar med kravene til rapportering i tildelingsbrevet. Revisjonen viste også at resultatindikatorer ikke var på plass for Havforskningsinstituttet og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning. Revisjonen for 2007 har vist en positiv utvikling når det gjelder Havforskningsinstituttets rapportering om punkter i tildelingsbrevet. Det er også forbedring hva angår implementering av resultatindikatorer for Havforskningsinstituttet og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning.

Saken er avsluttet.

4) Innst. S. nr. 123 (2002–2003), Innst. S. nr. 135 (2003–2004) og Innst. S. nr. 138 (2004–2005).

5) Innst. S. nr. 135 (2003–2004), side 7.

6) Brev datert 10. juli 2008.

4.2 Kystverket

Riksrevisjonen hadde merknader til Kystverkets regnskap for 2006. Merknadene omfattet manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Kystverket har i 2007 hatt et økt fokus på anskaffelsesprosessen, og de iverksatte tiltakene forventes å få full effekt fra regnskapsåret 2008. For å sikre at nødvendige tiltak blir iverksatt, vil Fiskeri- og kystdepartementet fortsette dialogen med alle sine underliggende etater slik at regelverket følges i alle anskaffelser.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Fiskeri- og kystdepartementet og underliggende virksomheter for 2007 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler verken ved statsregnskapet eller virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet.

6 Fiskeri- og kystdepartementets svar

Saken har vært forelagt Fiskeri- og kystdepartementet, og statsråden har i brev av 12. september 2008 svart:

”Det vises til brev av 19. juni og 8. september 2008 vedlagt resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2007. Vi viser også til dialog gjennom brev og møter mellom departementet og Riksrevisjonen, senest brev av 5. og 13. mai 2008, samt dialogen mellom Riksrevisjonen og våre underliggende virksomheter i forbindelse med gjennomføringen av revisjonen av statsregnskapet for 2007.

Fiskeri- og kystdepartementet er tilfreds med at Riksrevisjonen gjennom sin revisjon ikke har hatt vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget. Departementet er videre tilfreds med at Riksrevisjonen har sendt avsluttende revisjonsbrev uten merknader for både våre fire underliggende virksomheter og departementets egen virksomhet. Vi har likevel merket oss de forholdene som Riksrevisjonen har tatt opp gjennom revisjonsarbeidet, og vil ta disse med i departemen-

tets løpende styring av våre underliggende virksomheter.

Departementet konstaterer at Riksrevisjonen har funnet grunnlag for å ha merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i Secora AS. Det vises i den forbindelse til Fiskeri- og kystdepartementets brev av 10. juli 2008 hvor det redegjøres for det forholdet Riksrevisjonen har merknader til. Det vises spesielt til at Nærings- og handelsdepartementet som nytt eierdepartement vil evaluere styrets kompetansebehov, kompetanseprofil og sammensetning opp mot selskaps strategiske og fremtidige utfordringer, og at styrets arbeid frem til nå vil være en av faktorene i denne vurderingen.

Når det gjelder Riksrevisjonens tidligere påpekning om at departementet ikke har utarbeidet retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten i Protevs AS og Nofima AS skal utøves, vises det til at det nå er utarbeidet prinsipper for utøvelse av statens eierinteresser i det endelige forskningskonsernet Nofima AS. Disse er oversendt Riksrevisjonen til orientering. Det er også laget et utkast til retningslinjer for statsrådets utøvelse av eierskapet i Nofima AS, som bygger på de utarbeidede prinsippene. Utkastet til retningslinjer vil for ordens skyld bli forelagt de øvrige eierne i Nofima AS før de endelig fastsettes og oversendes Riksrevisjonen og selskapet til orientering.

Riksrevisjonen er også orientert om at selskapet Protevs AS er under avvikling. Det er nå lagt opp til at nødvendige beslutninger knyttet til avviklingen av Protevs AS tas slik at en styrt avvikling kan gjennomføres i løpet av høsten 2008. Protevs AS fikk først gjennomført ordinær generalforsamling 4. september 2008 hvor blant annet regnskap, styrets beretning mv. for 2007 ble godkjent. Departementet har nå mottatt godkjente protokoller mv. Redegjørelsen for statsrådets utøvelse av eierskapet i Protevs AS vil derfor raskt kunne oversendes Riksrevisjonen.

Fiskeri- og kystdepartementet konstaterer at Riksrevisjonen i forbindelse med revisjonen for 2007 ser en positiv utvikling både i rapporteringen fra Kystverket og i Havforskningsinstituttets rapportering knyttet til punkter i tildelingsbrevet. Riksrevisjonen viser også til at det er forbedring når det gjelder implementering av resultatindikatorer for Havforskningsinstituttet og Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning. Departementet er tilfreds med at de tiltakene som er iverksatt synes å vise resultater. Det er imid-

lertid fortsatt et forbedringspotensiale både når det gjelder rapportering og utvikling av styringsparametre, og departementet vil følge dette opp i den ordinære styringsdialogen.

Riksrevisjonen viser også til at Kystverket i 2007 har hatt et økt fokus på anskaffelsesprosessen, og at de iverksatte tiltakene forventes å få full effekt fra regnskapsåret 2008. For å sikre at nødvendige tiltak blir iverksatt, vil Fiskeri- og kystdepartementet fortsette dialogen med både Kystverket og de tre andre underliggende etatene for å sikre at regelverket følges for alle anskaffelser.

Fiskeri- og kystdepartementet har ingen ytterligere merknader til resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2007.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i to heleide selskaper, men har merknader til statsrådets forvaltning av Secora AS og Protevs AS.

Tidligere rapporterte forhold vedrørende rapportering og styring av underliggende virksomheter og Kystverkets manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, er avsluttet.

Riksrevisjonen har ikke kommentarer til departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007.

Styremedlems rolle i Secora AS

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad i Innst. S. nr. 135 (2003–2004) der det er forutsatt at det på prinsipielt grunnlag bør unngås at selskapenes styremedlemmer, eller virksomheter disse er tilknyttet, utfører konsulentoppdrag eller andre særskilt honorerte oppdrag for det selskapet der de sitter i styret. Riksrevisjonen vil på denne bakgrunn påpeke at styret i Secora AS ikke burde gitt advokatoppdrag til et medlem i styret. Videre bør Fiskeri- og kystdepartementet i forvaltningen av eierinteressene i sine selskaper følge opp at styremedlemmer ikke får honorerte oppdrag eller på annen måte svekker styrets uavhengighet.

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet som nytt eierdepartement vil evaluere styrets kompetansebehov, kompetanse-

profil og sammensetning opp mot selskapets strategi og framtidige utfordringer. Riksrevisjonen vil følge Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av Secora AS.

Avholdelse av ordinær generalforsamling i Protevs AS

Riksrevisjonen viser til at ordinær generalforsamling i henhold til aksjeloven § 5-5 første ledd skal holdes innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår. I henhold til aksjeloven § 20-5 første ledd er det videre departementet som står for innkallingen til generalforsamling i selskaper der staten eier alle aksjer. Det er derfor etter

Riksrevisjonens vurdering kritikkverdig at departementet ikke sørget for gjennomføring av ordinær generalforsamling i Protevs AS før 4. september 2008.

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, jf. Innst. S. nr. 294 (2007–2008). Undersøkelsen følges opp gjennom årlige, felles revisjonshandlinger i de to land.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontrollen)

Hans Conrad Hansen

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

1 Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Fornyings- og administrasjonsdepartementets rapporteringsområder omfatter to programområder:

- konstitusjonelle institusjoner
- fellesadministrasjon

Fornyings- og administrasjonsdepartementets samlede utgiftsbevilgninger for 2007 var på 17,0 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 10,6 mrd. kroner
- større nyanskaffelser, nybygg, anlegg mv. 2,9 mrd. kroner
- overføringer til andre 919 mill. kroner
- utlån 2,6 mrd. kroner

Fornyings- og administrasjonsdepartementets budsjetterte inntekter utgjorde 2,1 mrd. kroner.

Statens Pensjonskasse og Statsbygg er forvaltningsbedrifter med nettobudsjettering på post 24. Dersom bruttotallene ble tatt hensyn til, ville det gitt utgifter på ca. 20 mrd. kroner og inntekter på ca. 5,1 mrd. kroner.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet hadde i 2007 ansvar for 25 underliggende virksomheter. Regnskapsrevisjonen omfatter revisjon av departementet, virksomhetene og en rekke tilskuddsordninger.

Det er avgitt 24 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknad. Statens Pensjonskasse har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad, jf. punkt 2.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett heleid 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

1.3.1 Anskaffelser

Revisjonen for 2007 viser fortsatt svakheter ved etterlevelsen av regelverket for anskaffelser i departementet, alle fylkesmannsembeter, Statens Pensjonskasse (SPK) og Departementenes Servisecenter (DSS). Dette omfatter brudd på konkurranseprinsippet og brudd på reglementet for økonomistyring i staten knyttet til dokumentasjon, sporbarhet og interne rutiner for anskaffelser.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet uttaler at fylkesmannsembetene har etablert en egen innkjøpskoordinator ved hvert embete, og at departementet har innført flere tiltak, blant annet en mer direkte styring av innkjøpsvirksomheten. SPK har etablert et system for anskaffelser, og vil fra 2008 iverksette en sentral kontroll for å bedre sporbarheten mellom faktura og gyldig avtale. For DSS er det etablert en innkjøpsstrategi og rutinemessige stikkprøvekontroller.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har særlig påpekt at den ser alvorlig på det store antall brudd på anskaffelsesregelverket, og viser til at bruddene i 2005 også var gjenstand for skarp kritikk fra komiteen.¹ Kontroll- og konstitusjonskomiteen har bedt regjeringen komme med en egen sak om håndteringen av regelverket for offentlige innkjøp, og under behandlingen i Stortinget ble det stadfestet at departementet ville imøtekomme dette.

1.3.2 Styring av fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen har kontrollert arbeidet til enkelte av embetene på utvalgte områder innen rus- og boligsosialt arbeid under Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Revisjonen viser at den interne styringen ikke er innrettet fullt ut i samsvar med reglementets krav. Flere embeter har ikke utformet egne målbeskrivelser, og det er mangelfull sammenheng mellom de ulike plan- og styringsdokumentene, og mellom embetsoppdraget og aktivitetene i gjennomføringsplanen.

1) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har forelagt bemerkningene fra revisjonen for Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Begge departementene har merket seg Riksrevisjonens vurderinger og de aktuelle fylkesmannsembetenes svar. Departementene uttaler videre at de vil ta med seg dette i det videre arbeidet med å utvikle og forbedre styringsdialogen med fylkesmannsembetene. Det vises for øvrig til omtale under de aktuelle departementene.

Riksrevisjonen har videre kontrollert teknisk planlegging under Landbruks- og matdepartementet. Embetene har som resultatkrav å ivareta tjenestene slik at utgiftene ikke overskrider inntektene. Kontrollen viser at resultatkravet ikke er oppfylt for tre av de fire kontrollerte embetene, siden det er til dels store underskudd på området. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har lagt Riksrevisjonens bemerkninger fram for Landbruks- og matdepartementet som uttaler at det er satt i gang en prosess for å overføre de tekniske planleggingstjenestene i landbruket til Landbrukets Forsøksringer. Det vises for øvrig til omtale under de aktuelle departementene.

1.3.3 Interimskonti ved fylkesmannsembetene

Revisjonen for 2007 viser at flere embeter har overført prosjektmidler til nytt regnskapsår uten nødvendig hjemmel. For regnskapsårene 2004–2006 rapporterte Riksrevisjonen at fylkesmannsembetene hadde store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har opplyst at fylkesmennene fikk tilsendt retningslinjer for bruk av interimskonti i desember 2006. Det er videre opplyst at belastningsfullmakter skal være begrenset til inneværende år, og at ubrukte overførte midler skal returneres eller eventuelt inntektsføres i embetene. Departementet uttaler at det har foretatt en gjennomgang, og konkluderer med at oppfølging fortsatt er nødvendig.

1.3.4 KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING (KOSTRA)

Fylkesmannsembetene har blant annet ansvar for å veilede kommuner og fylkeskommuner i rapporteringsregelverket. Revisjonen viser at Kommunal- og regionaldepartementet ikke bidrar med opplæring av ansatte i fylkesmannsembetene for å sikre at disse utfører en enhetlig og adekvat veiledning. Det vises for øvrig til omtale under Kommunal- og regionaldepartementet.

1.3.5 Oppfølging av Innst. S. nr. 33 (2007–2008)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har merket seg at arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap synes å være nedprioritert, jf. behandlingen av Dokument nr. 3:14 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene*. I den forbindelse stiller komiteen spørsmål ved i hvilken grad Stortinget er informert om utviklingen. Riksrevisjonen har bedt Fornyings- og administrasjonsdepartementet uttale seg om forholdet, og departementet har forelagt spørsmålet for Justis- og politidepartementet som blant annet viser til framleggelsen av stortingsmeldingen om samfunnsikkerhet våren 2008.²

1.3.6 Statens Pensjonskasse

Måloppnåelse, etatsstyring og rapportering

Riksrevisjonen har kontrollert måloppnåelse og hvordan Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ivaretatt sitt etatsstyrings- og rapporteringsansvar på Statens Pensjonskasses (SPK) område. Revisjonen har kontrollert målene for datakvalitet og rett pensjon til rett tid.

Datakvalitet

Revisjonen viser at det fortsatt ikke er tilfredsstillende kvalitet i SPKs medlemsdatabase. Videre har det kommet fram at Fornyings- og administrasjonsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har styrt SPKs arbeid med kvalitet, og at rapporteringen av arbeidet med kvalitetssikring har vært ufullstendig. I budsjettproposisjonene for årene 2000–2007 har det vært et resultatmål at SPK skal arbeide med å bedre kvaliteten i medlemsdata-basen.³ SPK formaliserte dette arbeidet gjennom Prosjekt Datakvalitet (PDK) i 2000.

Revisjonen viser at Fornyings- og administrasjonsdepartementet ikke har godkjent prosjektet eller gjort en selvstendig risikovurdering av det. Det ser ikke ut til at departementet, i proposisjoner eller meldinger, har rapportert om opprinnelig omfang og mandat for prosjektet, og endringer i dette. I budsjettproposisjonen for 2006 ble det opplyst at alle medlemsdata skal være korrekte innen juli 2007.⁴ Revisjonen viser at dette målet bare er knyttet til Prosjekt Datakvalitet, som etter endringer i opprinnelige planer omfatter ca. 455 000 av i alt ca. 950 000 medlemmer. SPK har i brev til Riksrevisjonen opplyst at alle medlems-

2) St.meld. nr. 22 (2007–2008).

3) St.prp. nr. 1 for årene 2000–2007.

4) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

data etter planen først skal være kvalitetssikret innen mars 2011.

Departementet opplyser at det ble orientert om overordnet handlingsplan og at SPK har gjennomført løpende risikovurderinger.⁵ Departementet bekrefter at omtalen av Prosjekt Datakvalitet med hensyn til opprinnelig omfang og mandat har vært noe ufullstendig i budsjettproposisjonene for perioden 2001–2007. Departementet uttaler også at det har vært en upresis omtale av målet for når alle medlemsdata skal være korrekte, og vil følge opp overfor SPK slik at tidsplanen for kvalitetssikring av resterende medlemmer blir overholdt og eventuelt forsert noe om mulig.

Kommunal- og forvaltningskomiteen uttalte ved budsjettbehandlingen at den har merket seg at kvaliteten på medlemsdata fremdeles ikke er tilfredsstillende selv om SPK i flere år har arbeidet med å bedre kvaliteten på historiske data.⁶ Komiteen merket seg også at SPK har som mål at alle medlemsdata skal være korrekte innen 2007.

Statsarbeiderne

SPK har ikke nådd målet om rett pensjon til rett tid for ca. 1600 tidligere statsarbeidere og 400 arvinger.⁷ SPK startet arbeidet med å registrere alle medlemmer i sitt elektroniske medlemssystem i 1982, men statsarbeiderne ble ikke prioritert på dette tidspunktet. Det ble ikke gjennomført risikovurderinger eller analyser av konsekvensene før SPK nedprioriterte arbeidet med å registrere medlemsdata og tjenestetid fra statsarbeiderne. Verken Fornyings- og administrasjonsdepartementet eller SPK hadde planer for når statsarbeiderne skulle registreres i SPKs systemer, før disse ble tatt inn i Prosjekt Datakvalitet i 2005.

Statsarbeidersaken er ikke nevnt i etatsstyringsdialogen i 2006. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har opplyst at foreløpig omfang av statsarbeidersaken først ble gjort kjent for departementet ved brev⁸ fra kontroll- og konstitusjonskomiteen og SPKs brev⁹ til departementet. SPK anslo da at en ekstrabevilgning på 150 mill. kroner fordelt på 2007 og 2008 var tilstrekkelig til å dekke etterbetalingen til statsarbeiderne. I behandlingen av revidert nasjonalbudsjett ble bevilgningene økt med 75 mill. kroner for å

dekke deler av utbetalingen til statsarbeiderne.¹⁰ Statsarbeidersaken og de foreløpige bevilgningene på 150 mill. kroner ble ikke omtalt i budsjettproposisjonen for 2008.¹¹

Departementet uttaler at det ikke hadde grunnlag for å anta at det skulle være spesiell risiko knyttet til statsarbeiderne før SPK oppprioriterte arbeidet med disse i 2005. Departementet uttaler videre at bevilgningen til statsarbeiderne i 2008 på 75 mill. kroner burde vært eksplisitt omtalt i budsjettforutsetningene under kapittel 1542 i budsjettproposisjonen for 2008.¹²

Rett pensjon

Revisjonen viser at resultatindikatoren for å rapportere på målet om rett pensjon bare omfatter kvaliteten på nye pensjoner og ikke løpende pensjoner og endringspensjoner. Resultatindikatoren er derfor ikke dekkende for å rapportere på om SPK har nådd målet om rett pensjon. I revisjonskommunikasjonen for 2005 uttalte Riksrevisjonen at også løpende- og endringspensjoner, i tillegg til nye pensjoner, burde ligge til grunn ved vurderingen av om målet om rett pensjon var oppfylt. I den forbindelse opplyste SPK at de også ville starte med å kvalitetssikre et utvalg av løpende pensjoner og endringspensjoner.

I departementets rapportering for 2005 og 2006 framgår det blant annet at målet om rett pensjon er oppfylt.¹³ I 2007 har SPK imidlertid avdekket feil i beregningen av pensjoner for utbetalinger som startet før 2007. Feilene ble identifisert under arbeidet med å kvalitetssikre medlemsdata. Stortingets behandling har gitt grunnlag for etterbetaling av pensjoner til statsarbeiderne for perioden 1973–2007, jf. omtale ovenfor. SPK har opplyst at ytterligere bevilgninger på 254 mill. kroner er nødvendig for å dekke kostnaden til pensjonister som tidligere har vært medlemmer av SPK (opsatt rettighet), men hvor SPK ikke har igangsatt pensjonsutbetaling.

Departementet uttaler blant annet at kvalitetsmålingen av nye pensjoner er en god og relevant resultatindikator for målet om rett pensjon, men ser imidlertid at resultatindikatoren ikke fullt ut dekker kvalitetssikringen av det generelle målet om korrekte pensjonsutbetalinger.¹⁴ Så lenge kvalitetssikringen ikke er avsluttet, kan departementet ikke utelukke at det i framtiden vil kunne

5) Brev av 14. mai 2008.

6) Budsjett-innst. S. nr. 5 (2006–2007).

7) St.prp. nr. 39 (2007–2008).

8) Brev av 8. januar 2007.

9) Brev av 9. januar 2007.

10) St.prp. nr. 69 (2006–2007).

11) St.prp. nr. 1 (2007–2008).

12) St.prp. nr. 1 (2007–2008).

13) St.prp. nr. 1 (2006–2007) og St.prp. nr. 1 (2007–2008).

14) Brev av 9. mai 2008.

dukke opp særskilte problemstillinger som gjelder medlemshistorikk og pensjonsutbetalinger for enkeltmedlemmer eller spesielle grupper av medlemmer i SPK.

Rettidig pensjonsutbetaling

Revisjonen viser at SPK fremdeles ikke kan dokumentere rettidige pensjonsutbetalinger. I 2005 kontrollerte Riksrevisjonen SPKs dokumentasjon for rettidig pensjonsutbetaling og fikk opplyst at dokumentasjonen ikke hadde et slikt format at den kunne etterkontrolleres. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen uttalt at SPK er bedt om å prioritere arbeidet med å dokumentere rettidig pensjonsutbetaling. Den systemtekniske løsningen som skulle bidra til å dokumentere rettidige pensjonsutbetalinger, er ikke innført.

Departementet opplyser at det anser SPKs rapportering som gyldig, men ser det samtidig som viktig at en mer permanent systemløsning etter hvert kommer på plass. Kravene til sporbarhet når det gjelder rettidige pensjonsutbetalinger, er tatt inn som en del av arbeidet med videreutvikling av det eksisterende pensjonssystemet og vil tidligst bli levert i 2010.

Avskrivning av lån

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har gitt SPK fullmakt til å avskrive tap på lån inntil kroner 300 000. Avskrivninger utover dette skal godkjennes av departementet. Revisjonen viser at SPK har avskrevet tre lån som overskrider fullmaktsgrensen, uten departementets godkjenning.

Departementets vurdering er at det ikke er en høy generell risiko knyttet til rutiner for avskrivninger av lån i SPK, men har i etatsstyringsmøte med SPK bedt om en utvidet omtale av avskrivninger av lån i perioderapporteringen framover.

Avskrivning av pensjonsutbetaling

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i tildelingsbrevet gitt SPK fullmakt til å avskrive tap knyttet til for mye utbetalt pensjon med inntil kroner 300 000. Avskrivninger utover dette skal godkjennes av departementet. Daværende Moderniseringsdepartementet godkjente i 2005 et forslag fra SPK om at foreldede beløp og merskatt skal holdes utenom ved beregning av avskrivingsbeløpet. Finansdepartementet ble ikke forelagt denne tolkningen. Forutsetningen for å endre praksis er at SPK rapporterer til styret og departementet om omfang og beløp, og at foreldelsesspørsmålet blir vurdert nærmere i hver

enkelt sak. Denne tolkningen medfører at de faktiske beløpene som avskrives, regnskapsmessig kan være vesentlig høyere enn fullmaktsgrensen på kroner 300 000. I 2007 behandlet SPK 2365 tilbakekrevingsaker, hvorav tre saker ble sendt til Fornyings- og administrasjonsdepartementet for godkjenning. Det er avskrevet for mye utbetalt i pensjoner for ca. 25 mill. kroner i 2007.

Departementet bekrefter at Finansdepartementet ikke var involvert i arbeidet med å endre praktiseringen av fullmakten. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vurderte at et beregnings-teknisk forhold relatert til avskrivingsfullmakten ikke krever særskilt hjemmel. Departementet ser at rapporteringen så langt i perioderapporteringen kan være noe mer omfattende for å gi informasjon om omfang og beløp relatert til avskrivninger av pensjoner.

Fastsettelse av regelverk

Revisjonen viser at arbeidet med forskrift til § 18 i lov om Statens Pensjonskasse fremdeles ikke er fullført. Departementet startet dette arbeidet ved årsskiftet 2003/2004.

SPK opplyser i brev at det per i dag ikke foreligger et regelverk for premieberegningen, og at SPKs praksis er utviklet i samarbeid med Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. SPK opplyser også at manglende forskrift har hatt innvirkning på en rekke områder, blant annet opprettelse av åpningsbalanser og i forbindelse med sluttoppgjør. Departementet på sin side mener at hjemmelsgrunnlag for premieinnkreving finnes, og at fraværet av forskrift til lovens § 18 ikke har hatt konsekvenser for premieinnkreving eller beregning av sluttoppgjør.

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 Statens Pensjonskasse

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev merknad til at Statens Pensjonskasse (SPK) ikke har nådd målet om rett pensjon til rett tid. Merknaden gjelder de tidligere statsarbeiderne som ikke har fått den pensjonen de har krav på.

Se omtale under punkt 1.3. SPK har opplyst at arbeidet med å identifisere statsarbeiderne og deres arvinger vil være ferdig i mai 2008, og at pensjonsutbetalinger iverksettes løpende. Departementet opplyser at SPK før 2005 ikke hadde grunnlag for å anta at det skulle være spesiell risiko knyttet til statsarbeiderne.

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 Etterlevelse av anskaffelsesregelverket

Riksrevisjonen har i rapporten for regnskapsårene 2005 og 2006 tatt opp svakheter knyttet til departementets, fylkesmannsembetenes og øvrige underliggende virksomheters etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Revisjonen viser at disse svakhetene fortsatt er til stede i 2007, jf. punkt 1.3.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Interimskonti ved fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsårene 2004–2006 at fylkesmannsembetene hadde store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Revisjonen viser at disse svakhetene fortsatt er til stede i 2007, jf. punkt 1.3.

Saken blir fulgt opp.

4.3 Styring av fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsårene 2005 og 2006 at det var vesentlige svakheter ved departementets etatsstyring og mangler ved oppfølgingen av embetenes implementering av styringssignaler. Dokument nr. 3:14 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene* viser at det fortsatt er mangler ved etatsstyringen av fylkesmannsembetene. Departementet har uttalt at det vil komme tilbake til den mer overordnede oppfølgingen av styringen av fylkesmannsembetene, jf. punkt 1.3.

Saken blir fulgt opp.

4.4 Dokumentasjon av risiko og vesentlighet

I 2005 og 2006 rapporterte Riksrevisjonen at Fornyings- og administrasjonsdepartementet hadde et mangelfullt system for vurdering av risiko og vesentlighet, og at langsiktige planer manglet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil etablere et system for risiko- og vesentlighetsvurderinger i 2008.

Saken er avsluttet.

4.5 Svakheter ved den interne kontrollen i Departementenes servicesenter

Riksrevisjonen rapporterte i 2005 om svakheter ved internkontrollen i Departementenes servicesenter, spesielt knyttet til avstemminger. Fornyings- og administrasjonsdepartementet så det som svært uheldig at internkontrollen fortsatt hadde vesentlige svakheter. I 2007 gjennomførte departementet en ekstern gjennomgang av deler av internkontrollen i DSS. Forbedringsområder er identifisert, og tiltaksplan er utarbeidet i november 2007. De fleste tiltakene skal etter planen gjennomføres i løpet av 2008.

Saken er avsluttet.

4.6 Manglende avstemming mellom fagsystem og regnskapssystem i Statens Pensjonskasse

I 2006 rapporterte Riksrevisjonen at Statens Pensjonskasse (SPK) ikke hadde gjennomført tilfredsstillende avstemminger mellom fagsystem og regnskapssystem for premieinntekter. Revisjonen for 2007 viser at SPK nå gjennomfører slike avstemminger.

Saken er avsluttet.

4.7 Katastrofe- og beredskapsplaner

Riksrevisjonen rapporterte i 2005 at Departementenes servicesenter, Statsbygg, Statens Pensjonskasse og norge.no manglet overordnede katastrofe- og beredskapsplaner.¹⁵ I rapporten for 2006 ble det omtalt at Konkurransetilsynet manglet slike planer. Departementet uttalte at Statsbygg skulle ha planene ferdige i løpet av 2006, Statens Pensjonskasse og Konkurransetilsynet i 2007 og Departementenes servicesenter i 2008. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har påpekt viktigheten av at arbeidet blir prioritert.¹⁶ Videre har komiteen understreket betydningen av en tilfredsstillende ikt-sikkerhet og ber om at arbeidet med å bedre rutinene gis høy prioritet.¹⁷

15) Dokument nr. 1 (2006–2007).

16) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

17) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

Revisjonen for 2007 viser at Statsbygg og Konkurransetilsynet fortsatt mangler katastrofe- og beredskapsplan. I Statsbygg er det besluttet å implementere en ny katastrofe- og beredskapsplan for ikt innen utgangen av 2008, mens Konkurransetilsynet har startet arbeidet med å utarbeide en beredskapsplan i 2007.

Saken er avsluttet.

4.8 Sporbarhet vedrørende Statsbyggs regnskap

I rapporten for regnskapsåret 2006 tok Riksrevisjonen opp at det var vesentlige mangler ved sporbarheten i Statsbyggs regnskap for fakturaer som utbetales av utenriksstasjonene ved Utenriksdepartementet på vegne av Statsbygg. Forholdet medførte at Statsbygg ikke kunne utføre nødvendig etterkontroll, og at oversikten over framtidige forpliktelser ble mangelfull. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vurderer tiltakene som Statsbygg har planlagt og iverksatt som tilstrekkelige for å overholde regelverket, og vil følge opp saken i forbindelse med den ordinære styringsdialogen for å være sikker på at tiltakene virker som forutsatt.

Saken er avsluttet.

4.9 Anskaffelser i utlandet

Riksrevisjonen har i rapporten for regnskapsåret 2006 tatt opp at flere anskaffelser vedrørende Statsbyggs utenlandseiendommer var gjennomført som direkte anskaffelser. Dette var blant annet begrunnet med tvil om anskaffelsesregelverkets geografiske virkeområde. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har bedt Justisdepartementet avklare lovens geografiske virkeområde og avventer tilbakemelding fra Justisdepartementet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsetter at saken avklares.¹⁸

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Anskaffelser

I forbindelse med behandlingen av Riksrevisjonens rapport for 2006 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at de forventet å se resultater av de iverksatte tiltakene, og komiteen så det som alvorlig at det fortsatt var svakheter ved etterlevelsen av anskaffelsesregelverket.¹⁹ En god etterlevelse av anskaffelsesreglene i statlige virksom-

heter er sentralt for å sikre forsvarlig bruk av offentlige midler, og er viktig for å forebygge misligheter og korrupsjon. Riksrevisjonen kan ikke se at etterlevelsen av anskaffelsesregelverket er tilstrekkelig forbedret, til tross for de tiltakene departementet har iverksatt de siste årene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved kvaliteten på departementets tiltak, sett i lys av de omfattende bruddene på anskaffelsesregelverket på eget departementsområde og i forvaltningen for øvrig. Riksrevisjonen ber departementet opplyse hvordan det vil følge opp at anskaffelsesregelverket etterleveres.

5.2 Fylkesmannsembetene

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen opplyst at det følger av styringsmodellen for fylkesmannsembetene at departementet verken skal eller kan vurdere/etterse om oppgaver skissert i embetsoppdraget er tilstrekkelig innarbeidet i embetenes virksomhetsplaner. Riksrevisjonen ber departementet opplyse hvem som har ansvaret for styringsprosessen og for at fagdepartementenes embetsoppdrag tas hensyn til i embetenes virksomhetsplaner, og om departementet eventuelt vil treffe tiltak for å sikre en mer enhetlig faglig styring fra de ulike departementene. Videre ber Riksrevisjonen departementet vurdere om embetene har tilfredsstillende styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp egne aktiviteter og resultater.

Flere av fylkesmannsembetene hadde fortsatt store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Riksrevisjonen har gjentatte ganger rapportert om saken uten at forholdet er forbedret, og har dessuten påpekt departementets ansvar for at regnskapsføringen skjer i samsvar med bevilgningsreglementets krav. Riksrevisjonen ber departementet opplyse hvordan det vil sikre at fylkesmannsembetene etterlever bevilgningsreglementet og departementets retningslinjer.

5.3 Statens Pensjonskasse

5.3.1 Måloppnåelse, etatsstyring og rapportering

Statens Pensjonskasse (SPK) må etterbetale 234 mill. kroner i pensjoner og renter til statsarbeiderne for perioden 1973–2007. Foreløpig omfang av statsarbeidersaken ble ikke omtalt i budsjettproposisjonen for 2008,²⁰ på tross av at det i revidert nasjonalbudsjett ble bevilget 75 mill. kroner for å dekke etterbetalingen.²¹ Riksrevisjonen

18) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

19) Dokument nr. 1 (2007–2008).

20) St.prp. nr. 1 (2007–2008).

21) St.prp. nr. 69 (2006–2007).

stiller spørsmål ved den mangelfulle rapporteringen i budsjettproposisjonen for 2008.²²

Videre må SPK etterbetale ytterligere 254 mill. kroner til personer som tidligere har vært medlem i SPK (oppsatte rettigheter) for en periode på inntil 13 år. Etter hva Riksrevisjonen forstår, har både denne saken og statsarbeidersaken sammenheng med manglende datakvalitet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har tidligere rapportert at alle medlemsdata skal være ferdig kvalitetssikret innen 2007. I brev fra SPK i 2008 har Riksrevisjonen fått opplyst at dette målet først nås i 2011. Arbeidet med å kvalitetssikre medlemsdata ble første gang omtalt i budsjettproposisjonen for 1999.²³ Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvorfor kvaliteten i SPKs medlemsdata fremdeles ikke er tilfredsstillende. Videre vil Riksrevisjonen vise til departementets uttalelse om at omtalen av Prosjekt Datakvalitet har vært noe ufullstendig i budsjettproposisjonene for perioden 2001–2007.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har over flere år rapportert at målet om rett pensjon til rett tid er oppfylt. Den benyttede resultatindikatoren for rett pensjon er ikke dekkende for å rapportere at målet er nådd, og oppfyllelsen av målet om rettidige pensjonsutbetalinger er ikke dokumentert. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan Fornyings- og administrasjonsdepartementet kan rapportere at målet om rett pensjon til rett tid er oppfylt, sett i lys av det ovennevnte. På bakgrunn av den manglende måloppnåelsen for rett pensjon til rett tid og datakvalitet, stiller Riksrevisjonen også spørsmål ved departementets overordnede styring av SPK.

5.3.2 Fastsettelse av regelverk

Manglende regelverk for premieinnkreving har blant annet medført at SPK i 2004 frafalt krav på ca. 43 mill. kroner da flere medlemsvirksomheter bestred SPKs hjemmel for etterinnkreving av premie. Sett i lys av dette, blir departementet bedt om å opplyse hvordan SPK skal behandle eventuell over- eller underdekning som identifiseres ved overgang til nytt premieberegningssystem (SFINX). Det manglende regelverket har også betydning for arbeidet med sluttoppgjør ved utmeldelse. Riksrevisjonen ber departementet opplyse om de økonomiske konsekvensene manglende regelverk har hatt for beregning av sluttoppgjør. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved tidsbruken for arbeidet med ny forskrift, og ber

departementet opplyse når arbeidet kan forventes slutført.

5.3.3 Avskrivning av lån

Riksrevisjonen mener det er uheldig at SPK har avskrevet tap på lån i strid med fullmakten fra departementet, og stiller spørsmål ved hvordan Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil sikre at fullmakten følges for framtiden.

5.3.4 Avskrivning av for mye utbetalt pensjon

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har godkjent en beregningspraksis for fullmakten som gjør at bare tre av 2365 avskrivningssaker sendes departementet for godkjenning. I flere saker Riksrevisjonen har kontrollert, har den reelle avskrivningen av for mye utbetalt pensjon vært vesentlig høyere enn departementets fullmaktsgrense, men praktiseringen av regelverket har medført at disse sakene ikke er sendt til departementet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved grunnlaget for departementets praktisering og hvorvidt etatsstyringen har vært tilstrekkelig på dette området.

6 Fornyings- og administrasjonsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2008 svart:

”Departementet viser til Riksrevisjonens brev av 19. juni 2008 med merknader til resultatet av den årlige revisjon og kontroll for 2007.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) vil først få gjøre oppmerksom på at Riksrevisjonenes beskrivelse under pkt 4.7 om katastrofe- og beredskapsplaner i Konkurransetilsynet (KT) ikke gir et korrekt uttrykk for status. KT har i brev av 13. november 2007 meddelt FAD at ”Konkurransetilsynets beredskapsplan basert på Sivilt beredskapssystem nå er godkjent av konkurransedirektøren”. Kopi av planen fulgte vedlagt brevet. Videre opplyses det at Konkurransetilsynet har gjennomført beredskapsseminar om krisehåndtering for ledergruppen i 2007. I den forbindelse har KT utarbeidet et eget krisehåndteringsopplegg og krisekommunikasjonsplan som er koordinert opp mot beredskapsplanen.

FAD ber om at teksten i dokumentet reflekterer dette.

22) St.prp. nr. 1 (2007–2008).

23) St.prp. nr. 1 (1998–1999).

Nedenfor følger departementets øvrige kommentarer til de forhold som er tatt opp i pkt 5. under Riksrevisjonens merknader.

5.1 Anskaffelser

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved kvaliteten på departementets tiltak, sett i lys av de omfattende bruddene på anskaffelsesregelverket på eget departementsområde og i forvaltningen for øvrig. Riksrevisjonen ber departementet opplyse om hvordan det vil følge opp at anskaffelsesregelverket etterleves.

For oppfølging av etterlevelsen av anskaffelsesregelverket internt og i underliggende etater vil FAD i utgangspunktet vise til den relativt omfattende omtale av arbeidet med anskaffelsesregelverket som ble gitt i departementets brev til Riksrevisjonen av 9. mai 2008.

Å sikre riktig etterlevelse er etter departementets mening en kontinuerlig prosess med bl.a. mange organisatoriske og kompetansemessige utfordringer. Kvalitet og effekt av tiltak som gjøres på området kan derfor ikke alltid måles innenfor en relativt kort tidsperiode, men må sees i et noe lengre perspektiv. Uansett krever riktig forståelse og bruk av regelverket en tett og direkte oppfølging av alle impliserte, noe departementet har lagt opp til både ved å tilføre ressurser og kompetanse innenfor egen organisasjon, og gjennom å holde et kontinuerlig fokus på anskaffelsesområdet i den løpende etatsstyringsdialogen særlig i forhold til fylkesmannsembetene, Departementenes servicesenter og Statens Pensjonskasse.

Når det gjelder oppfølgingen av hvordan etterlevelsen av anskaffelsesregelverket kan bli bedre i forvaltningen mer generelt, vises det til ordskifte i Stortinget den 1. april 2008 i f.m. behandlingen av Innstilling S nr 172 (2007–2008) om Statsregnskapet for 2006. Som regelverksforvalter har FAD satt i verk en rekke tiltak for å bedre etterlevelsen av regelverket. For å heve kompetansen om regelverket ga departementet ut en omfattende veileder til regelverket i 2007. Fra 1. januar 2008 opprettet regjeringen et nytt direktorat for forvaltning og IKT (DIFI), der ett av satsningsområdene er innkjøp. DIFI skal bidra til å styrke kompetansen om offentlige innkjøp gjennom kunnskapsspredning og informasjon. Gjennom arbeidet for å øke bruken av elektroniske innkjøpsprosesser i offentlig sektor skal DIFI bidra til at offentlige innkjøp foretas på en bedre, enklere og sikrere måte. DIFI kan

allerede tilby et verktøy som skal bidra til at regelverket blir fulgt. Det er inngått nye rammeavtaler med tilbud til nesten alle offentlige virksomheter om innføring og bruk av elektroniske verktøy til støtte for gjennomføringen av hele innkjøpsprosessen. FAD ser tilbudet fra DIFI som et viktig bidrag i arbeidet med å heve innkjøpskompetansen i forvaltning generelt. Som det fremgår av fornyings- og administrasjonsministerens innlegg i Stortinget, har også systemet for håndhevingen av regelverket blitt styrket gjennom innføring av gebyr for ulovlige direkte anskaffelser og økte bevilgninger til KOFA for å redusere saksbehandlingstiden for klager om brudd på regelverket.

I stortingsdebatten kom det fram at Stortinget ønsker at regjeringen kommer med en egen sak om håndteringen av anskaffelsesregelverket. FAD tar sikte på å komme tilbake til Stortinget på en egnet måte. I forbindelse med dette arbeidet ønsker FAD imidlertid først å få et bedre grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som kan være mest effektive for å styrke etterlevelsen av regelverket. Departementet tar derfor sikte på å få gjennomført en kartlegging og analyse av bruddene på innkjøpsregelverket før saken legges frem for Stortinget.

5.2 Fylkesmannsembetene

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen opplyst at det følger av styringsmodellen for fylkesmannsembetene at FAD verken skal eller kan vurdere/etterse om oppgaver skissert i embetsoppdraget er tilstrekkelig innarbeidet i embetenes virksomhetsplaner. Riksrevisjonen ber departementet opplyse hvem som har ansvaret for styringsprosessen og for at fagdepartementenes embetsoppdrag tas hensyn til i embetenes virksomhetsplaner og om departementet eventuelt vil treffe tiltak for å sikre en mer enhetlig faglig styring fra de ulike departementene. Videre ber Riksrevisjonen departementet vurdere om embetene har tilfredsstillende styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp egne aktiviteter og resultater.

5.2.1. Styring av fylkesmannsembetene

Ansvaret for fylkesmannens virksomhet og de avgjørelser som treffes, tilligger den statsråd som er overordnet oppgaveansvarlig for det aktuelle fagområdet, jfr. også Fylkesmannsinstruksens § 1: ”de enkelte departementer har direkte faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen innen vedkommende departements saksområde”.

FAD er administrativt overordnet fylkesmennene. Dette innebærer at FAD har et hovedansvar for styringssystemene, jfr. også pkt. 1.5.2 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Dette betyr imidlertid ikke at FAD har ansvar for at et bestemt embetsoppdrag er tilstrekkelig ivaretatt i det enkelte embedets virksomhetsplaner. For det første er virksomhetsplanene embedenes interne dokumenter, verken fagdepartementene eller FAD skal godkjenne disse planene. For det andre er det de ansvarlige fagdepartementers oppgave å vurdere om det enkelte embedet utfører oppdragene sine på en betryggende måte, da en slik vurdering krever særskilt sektorkunnskap om oppdragets egenart, risiko og vesentlighet.

Felles tildelingsbrev og elektronisk embetsoppdrag etter en strukturert mal har bidratt til mer enhetlig styring enn tidligere. FAD har ikke planer om ytterligere tiltak, fordi særtrekk ved de ulike sektorene taler mot en slik tilnærming.

FAD mener generelt at embedene har tilfredsstillende rutiner for styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp egne aktiviteter og resultater. Ansvarlig fagdepartement må selv vurdere situasjonen på det enkelte fagområdet.

5.2.2 Interimskonti

Flere av fylkesmannsembetene hadde fortsatt store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Riksrevisjonen har gjentatte ganger rapportert om saken uten at forholdet er forbedret, og har dessuten påpekt departementets ansvar for at regnskapsføringen skjer i samsvar med bevilgningsreglementets krav. Riksrevisjonen ber departementet opplyse hvordan det vil sikre at fylkesmannsembetene etterlever bevilgningsreglementet og departementets retningslinjer.

I departementets brev av 09.05.2008 ble det redegjort for Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppfølgingstiltak i tilknytning til embedenes interimskonti per 31.12.2007. Som det fremgår av nevnte brev har FAD fulgt opp gjennom brev av 02.05.2008 til samtlige fylkesmannsembeter, med orientering om resultatet av FADs gjennomgåelse av embedenes innrapportering ved årsavslutningen 2007. Det enkelte embedet skal i tilstrekkelig omfang ha evaluert og eventuelt justert rutinen for håndtering av forskuddsbetalte prosjektmidler fra statlige oppdragsgivere i god tid før årsavslutningen 2008.

I tillegg har FAD på bakgrunn av vesentlighets- og risikovurdering særskilt tatt opp saken i brev, alle datert 02.05.2008, til:

- Fylkesmannen i Telemark, Nordland og Finnmark hadde interimført ca 40 mill. kroner eller nær 95 % av embedenes samlede interimførte beløp av statlige prosjektmidler ved årsavslutningen 2007. De tre nevnte embeder skal innen 1.11.2008 redegjøre for iverksatte tiltak, herunder skal embedene vurdere om tiltakene sikrer at embedenes håndtering av forskuddsbetalte prosjektmidler ved årsavslutningen i 2008 er i samsvar med FADs retningslinjer.
- Utenriksdepartementet hadde finansiert om lag 34 mill. kroner eller ca 80 % av embedenes samlede interimførte beløp av statlige prosjektmidler per 31.12.2007. UD er bedt om å avklare med Fylkesmannen i Finnmark hvordan prosjektmidler i tilknytning til embedets engasjement i Russland skal stilles til disposisjon, slik at midlene i 2008 og i senere år disponeres i overensstemmelse med kontantprinsippet og ettårsprinsippet. Herunder er UD bedt om å vurdere om det er mer hensiktsmessig at midlene i stedet stilles til disposisjon ved bruk av årlige belastingsfullmakter til Fylkesmannen i Finnmark.
- Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Disse departementene og/eller deres underliggende virksomheter hadde finansiert det aller meste av embedenes resterende samlede interimførte beløp av statlige prosjektmidler per 31.12.2007. Disse departementene er bedt om å bidra til at størrelsen på, og tidspunktet for prosjektmidlene som stilles til disposisjon for embedene, er mest mulig realistisk i forhold til oppgavens art og embedes tilhørende utgifter i det enkelte budsjettåret. Disse departementene er videre bedt om i nødvendig grad og i god tid før årsavslutningen, å avklare med fylkesmannsembetene hvordan ubrukte prosjektmidler skal håndteres, herunder om disse eventuelt skal inntektsføres av embedet i inneværende budsjettår.

FAD er av den oppfatning at ovennevnte tiltak vil bidra til begrenset risiko for at embedene fortsatt har interimført større beløp i tilknytning til forskutterte prosjektmidler fra statlige virksomheter ved årsavslutningen 2008.

Som det også fremgår av FADs brev av 09.05.2008 vil FAD ved årsavslutningen for 2008 pålegge embedene å innrapportere oversikt

over interimførte beløp. Denne innrapporteringen vil kunne bekrefte om de iverksatte tiltak i løpet av 2008 har gitt ønsket effekt, eventuelt om FAD må iverksette ytterligere tiltak for å begrense risikoen for fremtidige brudd på retningslinjene for håndtering av statlige, forskuttede prosjektmidler.

5.3 Statens Pensjonskasse

5.3.1 Måloppnåelse, etatsstyring og rapportering

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved den mangelfulle rapporteringen knyttet til statsarbeidersaken i budsjettproposisjonen for 2008.

FAD viser til departementets svar til Riksrevisjonen av 9. mai 2008. Departementet ser at bevilgningsanslaget knyttet til statsarbeiderne i 2008 med 75 mill. kroner burde vært eksplisitt omtalt i budsjettforutsetningene under kap. 1542 Tilskudd til Statens Pensjonskasse i St.prp. nr. 1 (2007–2008). Departementet viser likevel til at det i de fleste budsjetttrunder vil være en rekke enkeltendringer både på premiesiden (inntektssiden) og utbetalingssiden knyttet til beregningen av netto-bevilgningen på kap. 1542, og at det derfor ofte vil være et spørsmål om hvilken detaljeringsgrad som skal legges til grunn i omtalen til Stortinget. Departementet ser imidlertid som nevnt at statsarbeidersaken er av en slik art at den burde vært nærmere omtalt i den aktuelle budsjettproposisjonen. Departementet viser for øvrig til St.prp. nr. 39 (2007–2008) der det er redegjort grundig for oppfølgingen av statsarbeidersakene.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvorfor kvaliteten i SPKs medlemsdata fremdeles ikke er tilfredsstillende. Videre viser Riksrevisjonen til departementets uttalelse om at omtalen av Prosjekt Datakvalitet har vært noe ufullstendig i budsjettproposisjonene for perioden 2001–2007.

Departementet vil understreke at kvalitetssikring av medlemsdata er et tidkrevende arbeid. Hovedårsaken til at dette arbeidet fortsatt ikke er avsluttet er at omfanget av Prosjekt Datakvalitet har blitt vesentlig utvidet underveis. I gjeldende prosjektplan, som omfatter samtlige medlemmer med aktivt medlemskap eller oppsatte pensjonsrettigheter i SPK, er det lagt opp til slutføring av kvalitetssikringen av medlemsdata innen primo 2011. Departementet vil følge opp overfor SPK slik at denne tidsplanen blir overholdt og ev. forsert noe om mulig.

Departementet ser at omtalen av utvidet omfang og status for kvalitetssikringen av medlemsdatabasen i SPK kunne vært noe mer konkret og fullstendig i budsjettproposisjonene, spesielt i proposisjonene for 2007 og 2008, jf. departementets svar til Riksrevisjonen av 9. mai 2008. Departementet tar sikte på å orientere om oppdatert plan og status for kvalitetssikringsarbeidet i St.prp. nr. 1 for 2009.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan Fornyings- og administrasjonsdepartementet kan rapportere at målet om rett pensjon til rett tid er oppfylt. På bakgrunn av den manglende måloppnåelsen for rett pensjon til rett tid og datakvalitet, stiller Riksrevisjonen også spørsmål ved departementets overordnede styring av SPK.

Hovedfokus i mål- og resultatstyringen av korrekte pensjonsutbetalinger har vært på utbetaling av nye pensjoner. Dette målet har SPK rapportert på til departementet i en årrekke, og departementet har rapportert årsresultatene i de årlige budsjettproposisjoner. Det har da tydelig fremgått at resultatkravet knytter seg til utbetaling av nye pensjoner. Resultatkravet har for øvrig ikke vært oppfylt hvert år, men det har vært en vesentlig forbedring og stabilisering av resultatene de seneste årene. FAD anser at kvalitetsmålingen av nye pensjoner er en god og relevant resultatindikator for målet om rett pensjon. Departementet viser for øvrig til Riksrevisjonens vurderinger av målsettinger og resultatkrav knyttet til etatsstyringen av departementets underliggende virksomheter for 2003, hvor Riksrevisjonen anså resultatkravene som departementet stiller til SPK for å være "relevante, konkrete og målbare".

Departementet ser imidlertid at indikatoren ikke fullt ut dekker kvalitetssikringen av det generelle målet om korrekte pensjonsutbetalinger. SPK vil derfor fremover også ha økt fokus på kvalitetskontroll av løpende pensjoner og endringer i pensjonsutbetalingene. SPK vil videre etablere forbedrede kontrollrutiner i forhold til økt sporbarhet og dokumentasjon relatert til mål og resultatkravene for rettidige pensjonsutbetalinger. Departementet vil følge opp ovennevnte forbedringspunkter i den løpende etatsstyringen av virksomheten.

5.3.2 Fastsettelse av regelverk

Riksrevisjonen viser til SPKs håndtering av underdekningssaker i 2004, og ber i lys av dette om at departementet opplyser om hvordan SPK

skal behandle eventuell over- eller underdekning som identifiseres ved overgang til nytt premieberegningssystem (SFINX).

Departementet registrerer at Riksrevisjonen trekker frem SPKs håndtering av hjemmelssakene i 2003/2004 knyttet til akkumulert underdekning for enkelte medlemsvirksomheter i SPK. Departementet vil i denne sammenheng presisere at hovedårsaken til at de aktuelle sakene kunne oppstå den gang, d.v.s. at underdekning kunne akkumuleres over flere år, var at SPK før 2004 ikke foretok årlige forsikringstekniske oppgjør for premiebetalende virksomheter med fiktive fond i pensjonskassen. Det var altså mangelfull forsikringsteknisk oppfølging som var hovedårsaken til at disse sakene oppstod, og ikke manglende regelverk i seg selv. Fra 2004 har SPK bedret rutinene ved at det etter dette er blitt foretatt årlige forsikringstekniske oppgjør for medlemsvirksomheter med fiktive fond. Det tillegges imidlertid også at både departementet og SPK har sett et klart behov for et nærmere regelverk som tydeliggjør forutsetningene for SPKs oppfølging av premiebetalende medlemsvirksomheter.

At SPK måtte frafalle deler av kravene for et antall medlemsvirksomheter i 2004, kan heller ikke direkte tilskrives manglende regelverk. Spørsmål om bl.a. foreldelse var sentralt i denne sammenheng, og har altså primært sammenheng med den mangelfulle forsikringstekniske oppfølgingen av de aktuelle medlemsvirksomheter før 2004.

Når det gjelder ev. under- eller overdekning som oppstår som følge av innføring av nytt premieberegningssystem i SPK, er FAD p.t. i dialog med Finansdepartementet om hvordan dette skal håndteres. Dette dreier seg da om håndtering av ev. systemtekniske avvik som vil kunne oppstå ved overgang til nytt, automatisert premieberegningssystem i SPK og er i så måte en spesiell og avgrenset problemstilling knyttet til overgangen mellom to typer tekniske oppfølgingsystemer. Det aktuelle regelverk (forskrift og retningslinjer) som er under utarbeidelse vil primært ha som formål å være dekkende for den løpende forsikringstekniske oppfølgingen i SPK.

Departementet vil for øvrig peke på de vesentlige forbedringer i SPKs oppfølging av premiebetalende medlemsvirksomheter de senere år som følger av gjennomføring av årlige forsikringstekniske oppgjør (for virksomheter med fiktive fond)

og innføring av nytt teknisk premieberegningssystem. Når i tillegg det aktuelle regelverket etter hvert også kommer på plass, har SPK samlet sett et langt bedre oppfølgingsgrunnlag og – system enn tidligere.

Riksrevisjonen viser videre til at manglende regelverk har betydning for arbeidet med sluttoppgjør ved utmeldelse, og ber departementet opplyse om de økonomiske konsekvensene manglende regelverk har hatt for beregning av sluttoppgjør.

Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å si at manglende regelverk har hatt vesentlige økonomiske konsekvenser for beregningen av sluttoppgjør. Manglende regelverk har riktignok medført at håndteringen av sluttoppgjør har vært relativt tidkrevende. Dette har bl.a. medført at perioden for beregning av renter av sluttoppgjøret, d.v.s. perioden mellom utmeldingstidspunkt og tidspunkt for utbetaling/innbetaling av sluttoppgjørsbeløp, har vært noe lenger enn den trolig vil bli med et klarere regelverk på plass. Når det gjelder selve sluttoppgjørsberegningene, er det som nevnt ikke grunnlag for å fastslå økonomiske konsekvenser av manglende regelverk. I det pågående regelverksarbeidet legges det i all hovedsak opp til å videreføre prinsippene fra de senere års sluttoppgjør i SPK.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved tidsbruken for arbeidet med ny forskrift, og ber departementet opplyse når arbeidet kan forventes sluttført.

FAD viser til departementets svar til Riksrevisjonen av 9. mai 2008, hvor det fremgår at en arbeidsgruppe med deltakere fra FAD, SPK og Finansdepartementet er i slutfasen av sitt arbeid med å utarbeide forslag til forskrift til § 18 i SPK-loven. Med forbehold om fremdriften i den videre saksgang som bl.a. er relatert til en høringsrunde som må gjennomføres, anslår FAD at et sannsynlig ikrafttredelsestidspunkt for forskriften vil kunne være på plass fra 1. januar 2009. Departementet er for øvrig ikke uenig i at arbeidet med ny forskrift har tatt noe lang tid, men vil samtidig understreke at det her er snakk om et relativt komplisert og omfattende arbeid.

5.3.3 Avskrivning av lån

Riksrevisjonen mener det er uheldig at SPK har avskrevet tap på lån i strid med fullmakten fra departementet, og stiller spørsmål ved hvordan

Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil sikre at fullmakten følges for framtiden.

SPK har beklaget dette forholdet overfor departementet, og SPK har videre opplyst om at de har iverksatt tiltak for forbedring av rutinene knyttet til avskrivninger av lån.

FAD vil følge opp at fullmakten følges for fremtiden i den løpende etatsstyringen av virksomheten, dels ved en oppfølging av interne kontrollrutiner og dels gjennom en noe utvidet rapportering om avskrivninger av lån i den ordinære perioderapporteringen fra SPK.

5.3.4 Avskrivning av for mye utbetalt pensjon

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved grunnlaget for departementets praktisering og hvorvidt etatsstyringen har vært tilstrekkelig på dette området.

Det vises til departementets svar til Riksrevisjonen av 9. mai 2008. Departementet godkjente i 2005, etter forslag fra SPK, en endret beregningspraksis for utregning av avskrivningsbeløp relatert til den aktuelle fullmakten. FAD registrerer at dette bl.a. medfører at færre avskrivningsaker vil bli fremmet for departementet for godkjenning.

FAD tar Riksrevisjonens bemerkning til etterretning og departementet vil foreta en gjennomgang av oppfølgingsrutinene på dette området.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 24 revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader til Statens Pensjonskasse. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper.

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet: saken om dokumentasjon av risiko og vesentlighet, svakheter ved den interne kontrollen i Departementenes Servicesenter, manglende avstemming mellom fagsystem og regnskapssystem i Statens Pensjonskasse, katastrofe- og beredskapsplaner, sporbarhet vedrørende Statsbyggs regnskap og anskaffelser i utlandet, jf. punktene 4.4–4.9.

Anskaffelser

Riksrevisjonen har merket seg at departementet heller ikke for 2007 har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at anskaffelser på departementets

ansvarsområde foretas i henhold til regelverket. Brudd på regelverket øker risikoen for misligheter og hindrer en effektiv bruk av statlige midler. Departementet har ikke vurdert kvaliteten på egne tiltak og begrunner dette med at kvalitet og effekt av tiltak må ses i et noe lengre perspektiv. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at anskaffelser på departementsområdet fremdeles foretas i strid med regelverket, til tross for at Riksrevisjonen har rapportert om slike brudd både for 2005 og 2006. Riksrevisjonen har merket seg departementets omtale av tiltak som er iverksatt, og forutsetter at anskaffelser i 2008 blir foretatt i henhold til regelverket.

Fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at det har hovedansvaret for styringssystemene hos fylkesmannsembetene, men ikke for å vurdere om det enkelte embetet utfører embetsoppdragene på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen mener at styringsmodellen må gi tydeligere signaler om hvordan embetene skal koordinere sin virksomhet og prioritere mellom oppdragene for å sikre et enhetlig tjenestetilbud til befolkningen.

Riksrevisjonen har gjennom flere år rapportert om at flere fylkesmannsembeter har store beløp på sine interimskonti i strid med bevilgingsreglementet. Fagdepartementenes regnskap gir derfor feilaktig informasjon om bruken av de bevilgede midlene. Departementet har tidligere uttalt at det deler Riksrevisjonens oppfatning om at regnskapsføring av prosjektmidler skal innrettes i samsvar med bevilgningsreglementets krav. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet heller ikke for 2007 har iverksatt nødvendige tiltak for å unngå at flere fylkesmannsembeter har store beløp på interimskonti. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp de foreslåtte tiltak for å sikre at bevilgningsreglementet blir fulgt.

Statens Pensjonskasse

Måloppnåelse, etatsstyring og rapportering
Revisjonen har vist at Statens Pensjonskasses etterbetaling til statsarbeiderne ikke har vært tilstrekkelig omtalt i aktuelle budsjettproposisjoner. Departementet har sagt seg enig i at statsarbeidersaken er av en slik art at den burde vært nærmere omtalt. Riksrevisjonen finner grunn til å kritisere departementet for å ha gitt mangelfull informasjon om etterbetaling til statsarbeiderne og forutsetter at departementet for framtiden rapporterer

fullstendig og rettidig om saker av tilsvarende karakter.

Revisjonen viser at departementets rapportering for rett pensjon til rett tid bygger på en resultatindikator som ikke fullt ut er dekkende for hovedmålet til Statens Pensjonskasse. Videre har revisjonen vist at deler av rapporteringen bygger på informasjon som ikke er dokumentert eller kan etterprøves. I den forbindelse har Riksrevisjonen merket seg departementets svar om at indikatoren for rett pensjon ikke fullt ut dekker det generelle målet om korrekte pensjonsutbetalinger. Riksrevisjonen ser det som alvorlig at rapporteringen ikke gir et korrekt bilde av måloppnåelsen og forutsetter at departementet følger opp Statens Pensjonskasses videre arbeid med korrekt rapportering.

Revisjonen har vist at omtalen av Prosjekt Datakvalitet har vært ufullstendig i budsjettproposisjonene for årene 2001–2007. Departementet har tidligere rapportert at alle medlemsdata skulle være ferdig kvalitetssikret i 2007. Revisjonen har vist at bare deler av medlemsmassen var omfattet av denne fristen. Ifølge departementet vil alle medlemsdata først være ferdig kvalitetssikret i 2011. Departementet har opplyst at Prosjekt Datakvalitet har blitt vesentlig utvidet underveis, men prosjektplanen Riksrevisjonen har mottatt fra Statens Pensjonskasse, viser at det også har vært vesentlige forsinkelser i prosjektet. Departementet er enig i at omtalen av utvidet omfang og status for kvalitetssikringen av medlemsdatabasen i Statens Pensjonskasse kunne vært noe mer konkret og fullstendig i budsjettproposisjonene. Feil i medlemsdata kan medføre feilutbetaling av pensjon til medlemmer og feil i beregning og innkreving av premie fra medlemsvirksomhetene. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementets rapportering har vært ufullstendig, og at det vil ta 12 år før kvaliteten på medlemsdata i Statens Pensjonskasse er tilfredsstillende.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved departementets overordnede styring av Statens Pensjonskasse på bakgrunn av den manglende måloppnåelsen for rett pensjon til rett tid og

datakvalitet. Departementet har ikke uttalt seg til dette, men har omtalt framtidige tiltak knyttet til arbeidet med rett pensjon til rett tid. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet ikke har gitt tydeligere styringssignaler for å sikre at Statens Pensjonskasse når fastsatte hovedmål.

Fastsettelse av regelverk

Riksrevisjonen tar til etterretning departementets vurdering av at manglende regelverk for Statens Pensjonskasse på premieområdet ikke har hatt økonomiske konsekvenser. Departementet har anslått at forskriften tidligst vil tre i kraft fra 1. januar 2009. I den forbindelse har departementet sagt seg enig med Riksrevisjonen i at arbeidet med ny forskrift har tatt noe lang tid. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at det vil ta fem år å få på plass nødvendig regelverk på et område som er av stor betydning for virksomheten til Statens Pensjonskasse.

Avskrivning av lån

Revisjonen har vist at Statens Pensjonskasse har avskrevet tap på lån i strid med fullmakt gitt i tildelingsbrevet for 2007. Riksrevisjonen ser det som uheldig at departementet ikke har iverksatt nødvendige tiltak for å sikre at gitte fullmakter blir fulgt og forutsetter at departementet i den løpende etatsstyringen følger opp at fullmakten overholdes for fremtiden.

Avskrivning av for mye utbetalt pensjon

Riksrevisjonen har merket seg at departementet kun godkjenner et ubetydelig antall saker der Statens Pensjonskasse har avskrevet for mye i pensjon, selv om den faktiske avskrivningen er høyere enn fullmaktsgrensen. Denne praksis øker risikoen for at Statens Pensjonskasse utsetter avskrivning av feilutbetalinger så lenge at departementets godkjenning ikke lenger er nødvendig. Samtidig får departementet mindre kontroll av omfang og årsaker til disse feilutbetalingene. Departementet har uttalt at det tar Riksrevisjonens bemerkning til etterretning. Riksrevisjonen ser kritisk på dagens praksis for godkjenning av avskrivningssaker.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

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 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Forsvarsdepartementet har ett programområde: Militært forsvar.

Forsvarsdepartementets utgiftsbudsjett for 2007 var på 31,8 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 22,33 mrd. kroner
- nybygg og anlegg 8,79 mrd. kroner
- overføringer til andre 0,68 mrd. kroner

Inntektene ble samlet budsjettet med 1,19 mrd. kroner.

Departementet har ansvar for fire underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Forsvaret og Forsvarsbygg har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader.

1.2 Budsjett – regnskap

Andre mindretgifter eller merinntekter 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

Nye fregatter – drifts- og testfase fram mot garantiutløpsdato

Ved behandlingen av St.prp. nr. 48 (1999–2000) *Anskaffelse av nye fregatter* la komiteen til grunn at fartøyene ved avsluttede test- og verifikasjonsprogrammer fullt ut tilfredsstillende tekniske og funksjonelle krav prosjektet fastsetter, jf. Innst. S. nr. 192 (1999–2000).¹ I St.prp. nr. 65 (1998–1999) *Om Forsvarets investeringer*, jf. Innst. S. nr. 207 (1998–1999) framgår det at kravene til fartøyene er stilt gjennom et meget stort antall spesifikasjoner, og at dette innebærer en risiko for å overse sammenhenger mellom enkelte av spesifikasjonene.² Bruk av fartøyene over lengre drifts- og evalueringsperioder til sjøs samtidig med at siste del av testprogrammet blir gjennomført, vil kunne avdekke feil som ikke er mulig å

oppdage i avgrensede testsekvenser, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).³ Garantiperioden for fregatt nr. 1 og fregatt nr. 2 utløp henholdsvis 5. april 2008 og 21. mai 2008.

Seilingsaktiviteten for de to første fregattene fram mot garantiutløpsdato er nedjustert i forhold til opprinnelige planer. Ved utløpet av garanti-perioden for fregatt nr. 1 var 31 havne- og sjøtester⁴ fra testprogrammet ikke godkjent. For fregatt nr. 2 var det per 15. april 2008 28 tester som enten ikke var gjennomført eller ikke godkjent. Forsvarsdepartementet støtter Forsvarsstabens vurdering om at de manglende testene har liten innvirkning på kostnadsrisikoen.

Leverandøren har brukt vesentlig lengre tid enn kravene i kontrakten tilsa, på å rette opp innmeldte mangler ved fartøyene. Det er leverandørens ansvar å holde reservedeler fram til og med garantiperiodenes utløp. Fregattprosjektet har pekt på at mangel på reservedeler har forsinket garantiarbeidet.

Vedlikeholdsdokumentasjonen fra leverandøren for de to første fregattene har i driftsperioden fram til garantiutløpsdato ikke vært av tilfredsstillende kvalitet. Blant annet er det mangelfull informasjon om periodiske vedlikeholdsintervaller, og det er funnet vesentlige avvik på ca. 10 prosent av den dokumentasjonen som er levert. Det er videre uenighet mellom fregattprosjektet og leverandøren om omfanget av dokumentasjonen. Forsvarsdepartementet opplyser at det ikke på selvstendig grunnlag kan ta stilling til i hvilken grad mangler i vedlikeholdsdokumentasjonen har betydning for gjennomføringen av testprogrammet, men departementet deler bekymringen for at dokumentasjonen ikke er oppdatert med tanke på framtidig drift og vedlikehold.

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

Forsvarsdepartementet forvalter ikke interesser i selskaper m.m.

1) Jf. Innst. S. nr. 192 (1999–2000), s. 5.

2) Jf. St.prp. nr. 65 (1998–1999), s. 6.

3) Jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007), s. 105.

4) Harbour Acceptance Test (HAT) og Sea Acceptance Test kategori 1 og 2 (SAT1 og SAT2).

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonen har kontrollert et utvalg av departementets anskaffelser, i alt 11 kontrakter. Revisjonen har avdekket mangelfull dokumentasjon og manglende sporbarhet til kontraktsgrunnlag på bilag i økonomisystemet. Kontrollen viser her at det gjennomgående mangler underdokumentasjon om begrunnelse for valg av innkjøpsmetode, og det mangler protokoller og sporbarhet mellom bestilling/kontrakt og faktura. Det er også avdekket utbetalinger utover kontraktsfestet beløp uten at det er inngått endringsavtaler, eller at grunnlaget er dokumentert i protokollene.

Forsvarsdepartementet opplyser at de har iverksatt tiltak, blant annet er det utarbeidet instruks for anskaffelser i departementet for å bedre rutine innen anskaffelsesområdet.

2.2 Forsvaret

Forsvaret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som er knyttet til følgende forhold:

Driftsanskaffelser

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av 296 driftsanskaffelser hos 27 enheter. Kontrollen har avdekket følgende:

- Anskaffelser kan være foretatt utenfor gjeldende rammeavtaler og til priser som ikke er i henhold til avtalene da det ikke finnes en samlet oversikt over gjeldende rammeavtaler.
- FLO innførte innkjøpsstopp hos FLO Base Trondenes i 2007. Samtidig ble det gitt anledning til å fylle opp lageret, mot at betaling måtte finne sted i 2008. Dette er i strid med kontantprinsippet jf. bevilgningsreglementet § 3.
- Det er inngått avtaler med leverandører hvor innehaver er ansatt i Forsvaret. Dette er i strid med Forsvarets eget anskaffelsesregelverk.

Forsvarsdepartementet slutter seg til at enkelte av disse anskaffelsene er gjort med utgåtte rammeavtaler og derfor er i strid med regelverket. I en rapport fra Forsvarssjefens internrevisjon erkjenner det også at Forsvaret har mangler tilknyttet forvaltning av rammeavtalene.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at anskaffelser som forutsatte betaling i et påfølgende budsjettår, var i strid med regelverket og vil følge opp dette overfor Forsvarsstaben. Departementet deler Riksrevisjonens syn på at det i enkelte tilfeller er begått regelbrudd ved at

det er inngått kontrakt om anskaffelser med ansatte i forsvarssektoren.

Materiellforvaltningen

Revisjonen har vært utført ved 27 enheter i Forsvaret. Kontrollen avdekket at de forsvarsgrensvis randsystemene ikke er à jour, at egenkontrollene i noen tilfeller er fraværende eller bare delvis er utført, og at det er betydelige differanser i regnskapene som ikke er avklart. Tilsvarende forhold ble også tatt opp i Dokument nr. 1 for budsjettårene 2005 og 2006.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om de dataene som skal overføres til Felles integrert forvaltningssystem (FIF 2.0), vil være av tilfredsstillende kvalitet slik at uavklarte differanser og feil ikke blir overført i forbindelse med konverteringen.

FLO Base Viken, Forsyningsenhet Romerike, avdeling Nordkisa har avdekket og arbeider med å avklare store avvik i materiellbeholdningene. Det er framsendt lagerkorrigeringsbilag på ca. 53,6 mill. kroner, og i tillegg arbeides det med andre avvik som for eksempel differanser for sambandsmateriell på ca. 9,6 mill. kroner.

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Dokument nr. 1 (2007–2008) der det blant annet går fram at komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger materiellforvaltningen og rapporterer til Stortinget i forbindelse med Dokument nr. 1 for budsjettåret 2007.

Forsvarsdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens hovedvurderinger knyttet til mangler og feil i Forsvarets materiellforvaltning. Departementet understreker videre at gjeldende bestemmelser for materiellforvaltning skal følges, og at fraværende eller delvis fraværende egenkontroll ikke kan aksepteres, samt at regnskapsføringen skal være à jour. Departementet understreker at innføringen av FIF 2.0 er nøye forberedt og gitt meget høy prioritet. Videre vises det til Prosjekt datakvalitets arbeid med å rydde og forberede overgangen til nytt system. Departementet ser alvorlig på uoverensstemmelsene i lagerbeholdningene.

Investeringer

Kontroll av utvalgte investeringsprosjekter har avdekket at Forsvaret har gått utover sine fullmakter ved inngåelse av økonomiske forpliktelser på investeringskapitlet. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om konsekvenser i form av

levetidskostnader blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte når investeringsprosjekter blir gjennomført. Revisjonen har også avdekket at prosjekter er omdefinert fra drift til investering.

- For prosjekt 7954 – Investeringer AVINOR hadde Forsvaret forpliktet seg økonomisk før anmodning om å øke kostnadsrammene var sendt Forsvarsdepartementet. Departementet avsto anmodningen og sendte oppdrag om å terminere prosjektet med frist til mai 2007. Siden ble fristen utsatt til august 2007. Termineringsrapport er ennå ikke mottatt, og prosjektet er per 31. desember 2007 belastet med nesten 20 mill. kroner mer enn kostnadsrammen på 70 mill. kroner.

Forsvarsdepartementet opplyser at det ikke var orientert om kostnadsoverskridelsen og følgelig heller ikke hadde godkjent denne.

- For kategori 1 prosjekt 6027 – Nytt sjømålsmissil hadde Forsvaret inngått kontrakt om anskaffelse før avtale om drift og vedlikehold var framforhandlet. Dette var imot anbefalingene i rapporten fra ekstern kvalitetssikrer, som understreker at dette bidrar til en monopolsituasjon hvor leverandør har mulighet til å påvirke kostnadene ytterligere i egen favør.

Forsvarsdepartementet understreker at drift og vedlikehold av dette materiellet medfører betydelig kostnadsmessig usikkerhet, siden det omfatter mye ny teknologi. Forsvarets logistikkorganisasjon/Investering anslo opprinnelig Life Cycle Cost (LCC) til 800 mill. kroner, mens foreløpig analyse fra leverandør viser et estimat på 1600 mill. kroner. Kostnadsrammen på investeringsprosjektet 6027 – Nytt sjømålsmissil er ca. 3,4 mrd. kroner.

- I 2007 er det omdefinert prosjekter fra drift til investering i størrelsesorden ca. 270 mill. kroner. Konsekvensen er at disse prosjektene ikke har fulgt gjeldende godkjenningprosedyrer, og noen prosjekter er godkjent først i etterkant.

Forsvarsdepartementet erkjenner i sitt svarbrev at det er uheldig at investeringer posteres feil og gjøres uten at departementet har godkjent dem i forkant.

Rettidig betaling

Revisjonen har avdekket at antall forfalte fakturaer per 31. desember har økt med ca. 20 prosent fra 2006 til 2007. Ved utgangen av 2007 forelå

det ca. 3200 forfalte fakturaer. Antall inkassosaker er omtrent på samme nivå som i 2006. Betalte morarenter og inkassosalær utgjorde ca. 1,4 mill. kroner i 2007, mot ca. 1,55 mill. kroner i 2006. Hovedårsakene til at mange fakturaer betales for sent, synes å være manglende kompetanse og lojalitet til innkjøpsrutiner, som for eksempel feil eller manglende intern adressat, at det ikke benyttes korrekt fakturaadresse, og at Forsvaret i mange tilfeller aksepterer en betydelig kortere betalingsfrist enn 30 dager.

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Dokument nr. 1 (2007–2008). Komiteen forutsetter blant annet at det tas tak i forholdet og at antall fakturaer og omkostningene ved forsinket betaling i form av morarenter og inkassosalærer, går fram av redegjørelsen i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2007.

Forsvarsdepartementet ser alvorlig på at Forsvaret ikke lyktes med å redusere antallet ubetalte fakturaer i 2007, til tross for iverksatte tiltak. Fakturaflyt og rettidig betaling er blant de områdene som følges spesielt opp i Forsvaret gjennom veiledning og kompetanseheving, ved at fakturaflyten er tatt opp med budsjett- og resultatansvarlige sjef, og gjennom oppfølging i et eget purreteam. Fakturaflyten følges opp av departementet overfor Forsvarssjefen og Forsvarsstaben som ledd i etatsstyringen.

Framskutte betalinger

Kontroll av større utbetalinger foretatt i desember 2007 viste at 37 av 92 kontrollerte fakturaer hadde forfall i 2008, men ble betalt i 2007. Beløpmessig utgjorde de forserte utbetalingene 153 mill. kroner. Framskynding av utbetalinger ved årsskiftet for å unngå at en restbevilgning faller bort, er i strid med bevilgningsreglementet § 3 (kontant- og ettårsprinsippene).

Forsvarsdepartementet tar Riksrevisjonens kritikk av forserte utbetalinger ved årsskiftet til etterretning og vil presisere overfor Forsvaret at det ikke er adgang til å framskynde normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet.

Styrkeproduksjon, operativ virksomhet og logistikk

Riksrevisjonen har gjennomført kontroller i alle våpengrener, enkelte fellesinstitusjoner og enheter under Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO).

- Det er avdekket avvik mellom etablerte strukturelementer og målkravene i langtidsplanen.

- Manglende tilgang på enkelte typer materiell har ført til at den nye strukturen er forsinket.
- Forsvaret vil i flere år framover ha en underdekning av personell innen enkelte kompetansemiljøer som samband, sanitet og teknisk kompetanse. Mangel på personell med kompetanse og igangsetting av kompetansetiltak ble også tatt opp i Dokument nr. 1 for budsjettårene 2005 og 2006.
- Forsvaret har redusert øvingsaktiviteten i 2007. Dette ble også tatt opp i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2005.

Funnene samsvarer med forhold rapportert i Forsvarssjefens årsrapport for 2007.

Departementet opplyser at ambisjonsnivået for etablering av strukturelementer er endret, og at etablering av større elementer er overført til neste langtidsperiode. Videre erkjenner departementet at belastningen på enkelte personellgrupper med spesiell kompetanse har vært stor, og har hatt konsekvenser for produksjonen av styrker. Departementet understreker at forsinkede materiellinvesteringer fører til forsinket realisering av strukturen slik den ble vedtatt ved Stortingets behandling av langtidsplanen for inneværende periode. Departementet erkjenner at mange avdelinger øvde mindre enn opprinnelig planlagt i 2007.

Riksrevisjonen viser til punkt 4.2.

2.3 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, som er knyttet til følgende forhold:

Kjøp av konsulenttenester ved utbyggingsprosjekter i Rena leir

Forsvarsbygg (FB) har ved flere direkte anskaffelser under terskelverdien på kroner 500 000, kun innhentet tilbud fra én leverandør. Utbyggingen av Rena leir har pågått i over 15 år og i flere etapper. Da det opprinnelige utbyggingsprosjektet, Forsvarets relokalisering Gardermoen, ble avsluttet, forsvant mye av historikken og erfaringene fra FB. FB har i senere utbygginger i noen grad valgt å benytte seg av samme leverandører, og personer hos dem, med begrunnelse om at dette er en kostnadseffektiv måte å få videreført erfaring og kjennskap til Rena leir på. En av kontraktene overstiger terskelverdiene, og leverandøren er benyttet i en rekke kontraktsforhold siden byggingen av Rena leir startet. Forsvarsbygg har ikke lagt fram dokumentasjon som

bekrefter at det kun finnes én leverandør i markedet som er villig til å tilby tjenesten.

Departementet deler Riksrevisjonens syn på at innhenting av tilbud fra kun én leverandør i de omtalte kontraktene er i strid med regelverkets alminnelige prinsipper, blant annet konkurranseprinsippet. Departementet uttaler at de ikke er enig med FB at det er vanskelig og kostnads-krevende å gjennomføre en rettfærdig konkurranse. Departementet har merket seg at FB har etablert rammeavtaler i ettertid for å bedre rutineene.

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

4.1 Vesentlige mer-/mindreutgifter og mer-/mindreinntekter

I Dokument nr. 1 for (2007–2008) anmerket Riksrevisjonen en vesentlig mindreutgift på kapittel 1760 post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold.

Statsregnskapet viser en mindreutgift på kapittel 1760 post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold på ca. 653,4 mill. kroner. Dette utgjør 8,13 prosent av bevilgningen. Merinntekten på kapittel 4760 post 45 på 62 mill. kroner er fullt ut disponert til å dekke merutgifter på andre kapitler.

Mindreutgiften viser en positiv utvikling sett i forhold til 2006, men er fortsatt betydelig.

Forsvarsdepartementet forklarer at mindreforbruket skyldes leverandørforsinkelser på flere store og en del mindre materiellprosjekter. Status for Forsvaret på investeringssiden er at forpliktelsesgraden er for lav. Dette medfører at leveranser ikke kan framskyndes i tilfelle forsinkelser på andre leveranser. Store kapasitetsproblemer innenfor tekniske og merkantile områder har også rammet Forsvarets evne til å inngå kontrakter og gjennomføre prosjekter.

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Dokument nr. 1 (2007–2008) der det blant annet går fram at dette

er forhold departementet selv har styringen på. Komiteen forutsetter at det tas tak i problemene og ber Riksrevisjonen følge utviklingen nøye.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Forsvaret

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Forsvarets regnskap for 2006 som omfattet blant annet styrkeproduksjon, operativ virksomhet og logistikk, prognoseverktøy og lønn.

Lønn

Revisjonen i 2007 viser at styrket intern kontroll har medført færre feil på en rekke områder, men fortsatt vurderes kontrolltiltakene til ikke å være tilfredsstillende før og mellom lønnskjøringer. Personalmedarbeidere i Forsvaret har anledning til å registrere lønnsforhold på seg selv. Disse registreringene kontrolleres av Forsvarets lønnsadministrasjon gjennom en egen rapport. Det har vært økte kontroller rettet mot avdelinger med gjentakende feil i lønnsrutinene. Nye rutiner er utarbeidet, og opplæring er videreført. Det er lagt inn varsling i egenregistreringssystemet for lønn ved overtredelse av timeantall i henhold til arbeidsmiljølovens begrensinger. Det har vært en gjennomgang og opprydding av gamle innlagte variabler i lønnsystemet. Feilutbetalinger av lønn følges opp av Forsvarsdepartementet i styringsdialogen.

Saken blir fulgt opp.

Styrkeproduksjon, operativ virksomhet og logistikk

Riksrevisjonen viser til omtale under punkt 2.2.

Riksrevisjonen gjennomfører for tiden en forvaltningsrevisjon om omstilling i forsvarssektoren som blant annet omfatter disse temaene.

Saken er avsluttet i dette dokumentet.

Prognoseverktøy

Riksrevisjonen stilte i Dokument nr. 1 (2007–2008) spørsmål om store variasjoner i bruk av prognoseverktøy for økonomistyring og oppdragsrapportering kunne føre til mangelfull styring og rapportering i Forsvaret. Revisjonen i 2007 viste en forbedring i bruken av prognoseverktøyet.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Nye fregatter – drifts- og testfase fram mot garantiutløpsdato

Riksrevisjonen konstaterer at kravene i kontrakten ikke er oppfylt når det gjelder leverandørens plikt til å rette opp innmeldte mangler ved fregattene til rett tid, leveranser av reservedeler og vedlikeholdsdokumentasjon i garantiperioden. Riksrevisjonen viser til at feil med unntak for feil godkjent som klassefeil⁵ som avdekkes etter at garantitiden for det enkelte fartøy har utløpt, må utbedres på Forsvarets bekostning.⁶ Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om redusert seilingsaktivitet og gjennomføring av tester fører til økt risiko for forsinkelser og økte kostnader for fregattanskaffelsen. I tillegg stilles det spørsmål om disse forholdene vil ha konsekvenser for driften av fartøyene.

5.2 Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonen konstaterer at det er mangelfull sporbarhet og dokumentasjon for anskaffelser i departementet. Det stilles spørsmål ved om dette medfører brudd på grunnleggende krav til etterprøvbarehet, likebehandling og konkurranse.

5.3 Forsvaret

Riksrevisjonen konstaterer at det ikke er etablert en samlet oversikt over alle gjeldende rammeavtaler i Forsvaret. Det stilles spørsmål ved om dette kan føre til at anskaffelser blir gjort utenfor avtalene slik at Forsvaret ikke oppnår de besparelsene som er forutsatt.

Riksrevisjonen har merket seg de manglene som finnes i materiellforvaltningen, og stiller spørsmål ved om dette kan påvirke datakvaliteten negativt ved overgang til nytt materiellregnskapsystem i 2008.

Riksrevisjonen har avdekket flere tilfeller hvor underliggende enheter går utover sine fullmakter ved å gjøre investeringer uten Forsvarsdepartementets godkjenning. Blant annet gjelder dette overskridelse av godkjent ramme og innkjøp av investeringsmateriell under driftskapitlet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at Forsvaret har inngått kontrakt om anskaffelse for prosjekt 6027 – Nytt sjømålsmissil før det var forhandlet om avtale for drift og vedlikehold. Mulig konsekvens er at monopolsituasjon oppstår, og at det kan medføre store tap for Forsvaret.

5) Feil som gjelder alle skipene.

6) Jf. brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen av 15. april 2008.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om praksisen med å omdefinere anskaffelser fra drift til investering medfører manglende oversikt over investeringer i Forsvaret.

Riksrevisjonen konstaterer at antall forfalte fakturaer har økt i 2007 til tross for igangsatte tiltak internt i Forsvaret og departementets tette oppfølging av forholdet i styringsdialogen. Konsekvensene av for sent betalte fakturaer er krav om morarenter og inkassosaker. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det fokuseres for lite på kompetanseoppbygging og lojalitet til innkjøpsrutiner.

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret har brutt bevilgningsreglementet (kontant- og ettårsprinsippene) ved å ha framskyndet utbetalinger for i alt 153 mill. kroner ved årsskiftet, slik at disse feilaktig ble belastet 2007-regnskapet.

5.4 Forsvarsbygg

Riksrevisjonen har avdekket at Forsvarsbygg (FB) ikke har fulgt anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav til konkurranse, likebehandling og etterprøvnbarhet ved kjøp av enkelte konsulenttjenester. Utbyggingen av Rena leir har pågått over en periode på 15 år, og Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om FBs praksis blant annet kan ha bidratt til økte kostnader for staten siden andre leverandører ikke er forespurt. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om FBs tap av historikk og erfaring etter avslutningen av prosjektet Forsvarets relokalisering Gardermoen, har bidratt til at enkelte leverandører har fått tilnærmet monopolsituasjon på leveranser av tjenester.

6 Forsvarsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 22. august 2008 svart:

”Riksrevisjonens rapportering om resultatet av regnskapsrevisjonen for 2007 – forsvarsdepartementet

Innledning

Det vises til brev fra Riksrevisjonen datert 19. juni 2008 vedrørende revisjon av Forsvarsdepartementets og underliggende virksomheters regnskaper for 2007, samt til tidligere korrespondanse vedrørende statsregnskapet for 2007.

Innledningsvis vil jeg understreke at Forsvarsdepartementet legger stor vekt på å oppnå tilfredsstillende økonomistyring, og derfor tar Riksrevisjonens bemerkninger på største alvor. Departe-

mentet har etablert et eget mål for forsvarlig forvaltning i det sektorovergripende målbildet, og følger fra og med 2008 opp etatenes og departementets forvaltning gjennom egne styringsparametere knyttet til dette målet.

Forsvarsdepartementet har i samarbeid med Forsvaret videreført en rekke tiltak i 2008 for ytterligere å styrke Forsvarets internkontroll og videreutvikle virksomhets- og økonomistyringen. Forsvaret vektlegger forsvarlig forvaltning, ikke minst er forbedret materiell drift og -forvaltning fokusert.

2. Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

2.1 Vesentlige mer-/mindreutgifter og mer-/mindreinntekter

Forsvarsdepartementet viser til at Forsvarets mindreforbruk av investeringsmidler ble betydelig redusert i 2007 sammenlignet med 2006. En mindreutgift på kapittel 1760, post 45 på 653,4 mill. kroner tas imidlertid alvorlig, og det er iverksatt en rekke tiltak både internt i Forsvarsdepartementet og i Forsvaret for ytterligere å forbedre dette. Tiltakene skal bl.a. medvirke til at etaten opprettholder sin attraktivitet som arbeidsgiver, og derigjennom klare å rekruttere og beholde nødvendig kvalifisert arbeidskraft innenfor investeringsområdet. Effekten av tiltakene har allerede begynt å avtegne seg positivt på sentrale måle- og resultatindikatorer innenfor materiell investeringsområdet. Utviklingen følges nøye, og det vil, om nødvendig, iverksettes ytterligere tiltak.

Forsvarsdepartementet ønsker også å påpeke at det er gode faglige og også samfunnsøkonomiske grunner til at regjeringen er gitt fullmakt fra Stortinget til å kunne overføre midler knyttet til investeringer fra ett år til et annet. Det er derfor heller ikke lagt noen begrensninger på beløpenes størrelse. Faglig sett begrunnes dette med at store investeringsprosjekter av natur er langsiktige, og løper over flere år. Styringsmessig er det nødvendig at pengestrømmene tilpasses på en slik måte at de bidrar til å gi leverandørene incentiv til å levere avtalt produkt til rett tid og pris.

Merinntekten på kap. 4760, post 45 er fullt ut disponert til å dekke merutgifter på andre kapitler, noe som er i henhold til Forsvarsdepartementets merinntektsfullmakt, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008), jf. Budsjett-innst. S. nr. 7 (2007–2008).

2.2 Forsvarets lønnsområde

Med bakgrunn i styrket intern kontroll og økt fokus mot de avdelingene som er ansvarlige for flest feil, ble antall feilutbetalinger vesentlig redusert i 2007. Forsvarsstaben rapporterer at denne trenden fortsetter, med en betydelig nedgang i feilutbetalinger så langt i 2008 sammenlignet med samme periode i 2007.

Forsvarsdepartementet er tilfreds med at den intensiverte kontrollen innenfor lønnsområdet har gitt gode resultater. Forsvarsstaben opplyser at den interne kontrollen innenfor lønnsområdet følges videre opp i 2008, bl.a. gjennom et fortsatt fokus på kontroll av personellister og videreført opplæring fra Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA). Feilutbetaling av lønn følges også opp av Forsvarsdepartementet i styringsdialogen med Forsvaret, bl.a. gjennom en egen styringsparameter for lønnsutbetalinger under målet forsvarlig forvaltning i det felles målbildet for 2008.

3. Nye fregatter – drifts- og testfase frem mot garantiutløpsdato

De nye fregattene gjennomgår et omfattende test- og verifikasjonsprogram for å fastslå om fartøyene tilfredsstillende kontraktens krav til leveranser. Testprogrammet er i hovedsak gjennomført som planlagt, men enkelte tester er utsatt til senere i programmet av flere årsaker. Dette skyldes bl.a. at leverandøren ikke har klargjort materiellet. Testene er i slike tilfeller nedprioritert ift. andre og viktigere tester. Kostnader som skyldes evt. feil oppdaget gjennom slike utsatte tester dekkes iht. kontrakten.

Moderne fregatter er meget kompliserte våpensystem, med ca. 40 000 komponenter som skal fungere i en helhet. Det er derfor forventet at det blir oppdaget feil og mangler underveis i levetiden. I garantiperioden må disse utbedres av leverandør og tilpasses annen aktivitet ved verftet. Dette kan medføre at annen seilingsaktivitet må reduseres for å kunne gjennomføre nødvendige garantireparasjoner. En reduksjon i seilingsaktivitet og gjennomføring av tester vil i liten grad medføre økt risiko for forsinkelser og økte kostnader for fregattanskaffelsen. De to siste fartøyene er ca. ett år forsinket og forsinkelsen skyldes i hovedsak forhold hos leverandøren.

Hvorvidt redusert seilingsaktivitet og gjennomføring av tester vil ha konsekvenser for driften av fartøyene er vanskelig å vurdere, men Forsvarsdepartementet viser i denne sak til brev fra Forsvarsstaben (FST) til Riksrevisjonen datert 14.

april 2008, hvor FST har vurdert situasjonen slik at manglende gjennomføring av tester ikke vil ha innvirkning på gjennomføringsrisikoen og kostnadsrisikoen for fregattprosjektet. FST ser heller ikke at manglende tester skal medføre reduksjon i fartøyenes ytelse og kvalitet. De manglende testene er planlagt gjennomført når forutsetningene for disse testene er på plass. Forsvarsdepartementet har ikke grunnlag for å ha en annen oppfatning enn FST på dette punkt, og viser for øvrig til brevet til Riksrevisjonen fra departementet datert 23. mai 2008 vedrørende revisjon av Forsvarets anskaffelse av fregatter.

4. Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet har de siste årene hatt fokus på å forbedre rutinene for gjennomføring av anskaffelser internt i departementet. En instruks for gjennomføring av offentlige anskaffelser i Forsvarsdepartementet er nå utarbeidet og godkjent. Instruksen klargjør blant annet hvem som har myndighet til å foreta anskaffelser, hvem som er ansvarlig i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen, hvilke krav som gjelder til dokumentasjon, osv. Det er også iverksatt tiltak for å bedre sporbarhet mellom kontrakt og fakturaer, noe som er helt sentralt i oppfølgingen av anskaffelsene.

Forsvarsdepartementet har våren 2008 etablert en "help desk" med spisskompetanse på gjennomføring av offentlige anskaffelser. I tillegg er det opprettet en egen hjemmeside på departementets intranett der instruksen, egne skjemaer, linker til lovverk, kontaktpersoner mv. er lett tilgjengelig for Forsvarsdepartementets ansatte.

5. Forsvaret

5.1 Ubalanse oppdrag – ressurser

Forsvarets årsprognoser for 2007 indikerte allerede etter første tertial at virksomheten, dersom ingen justeringer ble foretatt, gikk mot et vesentlig merforbruk. Tiltak måtte derfor iverksettes for å stramme inn driftskostnadene, noe som førte til at flere avdelinger øvde mindre enn opprinnelig planlagt. Forsvarssjefen beskrev i sin Resultat- og kontrollrapport nr. 1 for 2007 merbehovet som et uttrykk for en presset driftssituasjon og en ubalanse mellom oppdrag og tilgjengelige ressurser. Forsvarsdepartementet har tidligere kommentert at den direkte årsaken til reduksjonene var til dels ambisiøse planer og nødvendig tilpasning av den aktivitetsrelaterte driften til tilgjengelige ressurser, jf. brev fra departementet til Riksrevisjonen datert 7. mai 2008.

Økte kostnader i gjennomføringsåret ift. balansen i vedtatt budsjett kan oppstå både som resultat av interne og eksterne forhold. Eksternt drevne kostnadsøkninger i 2007 var bl.a. en følge av økte drivstoffkostnader og annen ekstern kostnadsvekst. Deler av de prognostiserte kostnadsøkningene var imidlertid også internt drevet. I en viss grad synes ubalansen å kunne tilskrives internt generert økt aktivitet og at planlagte innsparinger, for eksempel utrangering av EBA, ikke fullt ut lot seg realisere. I løpet av virksomhetsåret genereres dermed ikke-budsjetterte kostnader som medvirker til et prognostisert merforbruk i Forsvaret.

Til grunn for det foreslåtte budsjettet ligger en streng prioritering av tilgjengelige ressurser, herunder også innenfor øving og trening. Basert på vedtatt budsjett fastsetter departementet i det årlige iverksettelsesbrevet (IVB) mål og resultatkrav, og setter rammer gjennom tildeling av ressurser og overordnede føringer, hvorpå forsvarssjefen iverksetter og styrer virksomheten gjennom sin virksomhetsplan (VP). Departementet vil fremholde at det til enhver tid er den økonomiske tildelingen og prioriteringene i IVB som skal være styrende for aktiviteten som utføres i Forsvaret, og at aktiviteten må avstemmes mot tildeling. Etatssjefen må derfor fortløpende, basert på prognosene, vurdere iverksettelse av aktivitetsreduksjoner dersom det er nødvendig for å balansere budsjettet.

5.2 Rammeavtaler

Forsvarets rammeavtalesenter (FRAM) er etablert for å holde en samlet oversikt over alle gjeldende rammeavtaler i Forsvaret og påse at disse benyttes. Det fremgår av anskaffelsesregelverket og interne instruksjoner at Forsvarets avdelinger plikter å benytte de obligatoriske rammeavtalene. FRAM har utarbeidet en kontrollhåndbok og bistår avdelingene i å etterleve regelverket for å unngå at anskaffelser blir gjort utenom rammeavtalene. I tillegg gjennomføres det kurs i anskaffelser ved Forsvarets kompetansesenter for logistikk (FKL).

Det kan også tilføres at ved innføringen av ny modul i porteføljen av forvaltningssystemer i Forsvaret (Felles integrert forvaltningssystem (FIF), versjon 2.0) vil ny funksjonalitet, og tilhørende prosedyrer, gjøre det svært mye vanskeligere å omgå rammeavtalene.

5.3 Materiellforvaltning

Forsvarsdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens hovedvurderinger knyttet til mangler og feil når det gjelder Forsvarets materiellforvaltning, jf. brev til Riksrevisjonen datert 7. mai 2008. Fra departementets side er denne problemstillingen blitt tatt opp ved en rekke anledninger over flere år, og Forsvaret er blitt pålagt å iverksette nødvendige tiltak. For 2008 er det etablert en egen styringsparameter for materiellkontroll, og Forsvarets rapportering for første tertial 2008 viser at det er gjennomført egenkontroll av materiell ved de fleste av Forsvarets driftsenheter. Det har også vært gjennomført omfattende tellinger og kontroll ifm. Prosjekt datakvalitet (sikring av korrekt datakvalitet) i FLO ifm. innføring av FIF 2.0 (Økonomiprojektet)

Det foreligger klare krav til materiellforvaltning og materiellregnskapsføring i Forsvaret, jf. Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, Direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret (DMF) og Bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret (BMF). Departementet understreker at bestemmelsene skal følges og at fraværende eller delvis fraværende egenkontroll ikke kan aksepteres.

Innføringen av FIF 2.0 har vært nøye forberedt og gitt høy prioritet bl.a. på materiellforvaltningskontroll i Forsvaret. Etablering av Prosjekt datakvalitet er blant tiltakene som er iverksatt for å sikre at materielldataene som ble overført til FIF 2.0 var av tilfredsstillende kvalitet, slik at uavklarte differanser og feil ikke skulle bli overført ifm. konverteringen av disse dataene. Det er for tidlig å fastslå hvorvidt uavklarte differanser og feil er overført til FIF 2.0. Rydding og kvalitetsheving har foregått helt frem til frysperioden for innføringen av FIF 2.0, og vil fortsette i Forsvarets lønns- og regnskapssystem SAP etter innføringen dersom nødvendig.

Forsvarsdepartementet ser alvorlig på uoverensstemmelsene i lagerbeholdningen ved Forsvarets logistikkorganisasjons Base Viken, Forsyningsenhet Romerike, avdeling Nordkisa. Forsvaret nedsatte i mars 2008 en granskningskommisjon med mandat å registrere den samlede ubalansen ved materiellagrene og se disse i sammenheng med materiell i over- eller underskudd ved andre avdelinger og baser. I tillegg kontrolleres materiellagrene mot materiell som benyttes eller som er benyttet i operasjoner i utlandet. Lagerkorrigeringer følges opp i Forsvaret gjennom Prosjekt datakvalitet i FLO, og vil innarbeides i Tiltaks-

listen for tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning (TØFF). Forsvarsdepartementet ser det som positivt at Forsvaret har nedsatt egen granskningskommisjon i saken.

Materiellforvaltningen har en sentral plass i den løpende styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret, og departementet har i Iverksettingsbrevet for Forsvaret for 2008 bedt forsvarssjefen iverksette tiltak for å bedre forholdene innenfor materiellforvaltning generelt og materiellregnskap spesielt. Departementet følger området nøye for å sikre en forsvarlig forvaltning av Forsvarets materiell.

5.4 Prosjekt 6027 – Nytt sjømålsmissil

Riksrevisjonen peker på at det ikke var inngått avtale om drift og vedlikehold før det var inngått kontrakt om anskaffelse av nytt sjømålsmissil. Det er riktig at disse avtalene ble forhandlet frem til forskjellig tid, men de ble signert samtidig. Basert på ekstern kvalitetssikringsrapport besluttet Forsvarsdepartementet at en avtale om drift og vedlikehold skulle fremforhandles før Stortingets behandling av prosjektet. Dette ble gjort og begge kontrakter ble først signert etter Stortingets godkjenning av prosjektet. En slik fremgangsmåte er helt vanlig i større prosjekter hvor Forsvaret forholder seg til en eneleverandør.

Forsvaret har ikke fullmakt til å forplikte seg overfor leverandøren før Stortingets behandling, da dette ville være å forskuttere Stortingets behandling. For at ikke leverandører skal kunne tilpasse sitt tilbud til en kjent kostnadsramme, forhandler Forsvaret frem en kontrakt, som er et bindende tilbud fra leverandøren, før prosjektet fremmes for Stortinget. Det er først etter at Stortinget eventuelt har godkjent prosjektet at Forsvaret signerer kontrakten, og den blir formelt gyldig.

5.5 Omdefinering av anskaffelser fra drift til investering

Forsvarsdepartementet ser alvorlig på de tilfellene hvor investeringer er foretatt over driftsbudsjettet. Departementet anser eksisterende retningslinjer som tilstrekkelige til å avklare hva som er investering og hva som er driftsutgifter. De investeringene som likevel er foretatt av Forsvaret over driftsbudsjettet, og som ikke kan betraktes som typiske gråsonetilfeller, har blitt behørig påpekt i brev fra departementet til Forsvarsstaben datert 11. juli 2007, og senest i brev fra departementet til Forsvarsstaben av 4. juni 2008.

Forsvarsdepartementet vil imidlertid presisere at Forsvarets investeringsportefølje inneholder flere hundre prosjekter, med årlig budsjett på over 8 milliarder kroner. De relativt få tilfellene som er blitt omtalt som investeringer over driftsbudsjettet har i lys av dette marginalt omfang, og medfører etter departementets vurdering ikke manglende oversikt og kontroll over investeringer i Forsvaret.

5.6 Habilitet

Forsvarsdepartementet deler Riksrevisjonens syn på at det i enkelte tilfeller er begått regelbrudd ved at det er inngått kontrakt om anskaffelser med ansatte i forsvarssektoren. Departementet har bedt Forsvaret følge opp disse regelbruddene og gi tilbakemelding på iverksatte tiltak for å hindre fremtidige regelbrudd.

Forsvarsdepartementet viser til at Forsvarsstaben har utgitt presiserende retningslinjer – ”Presisering av administrative bestemmelser” – som skal sikre økt bevisstgjøring rundt regelverket for ansattes ervervsvirksomhet. Habilitet er også tema på kurs og seminarer som berører anskaffelser i Forsvaret. Handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse, herunder etiske grunnregler for forsvarssektoren, er iverksatt og følges opp, og det gjennomføres i den sammenheng bl.a. dilemmatrening.

5.7 Fakturaflyt

Forsvarsdepartementet er ikke tilfreds med fakturaflyten i Forsvaret, og har tatt forholdet opp gjentatte ganger med etaten. Revisjonen konstaterer at antall forfalte fakturaer pr. 31. desember har økt med ca. 20 pst. fra 2006 til 2007 og at det ved utgangen av 2007 forelå ca. 3 200 forfalte fakturaer. Forsvarsdepartementet vil imidlertid vise til at Forsvarets fakturaflyt i 2007 ble bedret for året som helhet, hvilket anses å være et resultat av systematisk arbeid. Forsvarsdepartementet vil også påpeke at iht. Forsvarssjefens årsrapport (FÅR) 2007 forelå det 2 900 forfalte fakturaer ved utgangen av 2007.

Som en del av Økonomiprojektet (ØP) har det vært iverksatt ytterligere tiltak for å sikre at antall forfalte faktura (åpne poster) skulle være på et minimum før implementering av FIF 2.0. Forsvarsstaben (FST) har rapportert om en kraftig reduksjon i antall forfalte faktura i første tertial 2008 og at forfalte faktura i flyt pr. utgangen av april var ca. 1 700. FST har videre rapportert at det i første tertial 2008 påløp 38 inkasosaker; en klar nedgang ift. første tertial 2007

samtidig som antall inkassosaker i 2007 ble redusert ift. 2006.

Forsvarsdepartementet viser til at innføringen av ØP/FIF 2.0 vil medføre endringer i fakturaflyten ift. dagens attestanter og anvisere, da det vil bli implementert nye prosesser og rutiner for bestilling og betaling, jf. brev fra FST til Riksrevisjonen datert 31. mars 2008. Departementet viser videre til at personell fortløpende sendes på kurs i den nye innkjøpsordningen, samt at det siden 2007 har vært økt fokus på innkjøpsrutiner generelt gjennom Forsvaret anskaffelsesregelverk (ARF). Forsvarsdepartementet viser også til at det er krav til alle Forsvarets nye rammeavtaleleverandører om 30 dagers betalingsfrist, i tillegg til at e-faktura skal benyttes.

Forsvarsdepartementet følger fakturaflyten spesielt opp i styringsdialogen, bl.a. gjennom innføring av en egen styringsparameter under målet forsvarlig forvaltning i det felles målbildet for 2008.

5.8 Forsering av utbetalinger

Forsering av utbetalinger ved årsskiftet skal ikke forekomme. Det er et mål for Forsvarsdepartementet at økonomiforvaltningen i Forsvaret skal skje i henhold til gjeldende regelverk. Dette er viktig for å påse at statlige midler benyttes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. For departementet er det også viktig å påse at statlige midler brukes effektivt, og at materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte. Forsvarsdepartementet har derfor i brev av 4. juni 2008 understreket og presisert overfor Forsvaret at bevilgningsreglementet skal overholdes, og at det ikke er adgang til å forserer normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet, jf. Bevilgningsreglementet § 3.

6. Forsvarsbygg

Forsvarsdepartementet deler Riksrevisjonens syn på at Forsvarsbygg har handlet i strid med de alminnelige anskaffelsesrettslige regler og prinsipper, herunder konkurranseprinsippet, når det gjelder kjøp av enkelte konsulenttjenester tilknyttet utbyggingen av Rena leir. Det er ikke dokumentert om Forsvarsbygg faktisk har vurdert hvorvidt det finnes andre leverandører i markedet som kan utføre arbeidet. Krav om dokumentasjon fremgår av de alminnelige anskaffelsesrettslige prinsipper om sporbarhet og etterprøvbarehet.

Forsvarsdepartementet har anmodet Forsvarsbygg om å følge opp regelbruddene og gi tilbake-

melding på iverksatte tiltak for å hindre fremtidige regelbrudd. I brev til departementet datert 13. august 2008 har Forsvarsbygg gitt en grundig tilbakemelding på iverksatte tiltak, herunder større fokus på lederrollen, økt opplæring i og bevisstgjøring om anskaffelsesregelverket. Forsvarsdepartementet har tillit til at disse tiltak vil bedre Forsvarsbyggs praksis og hindre fremtidige regelbrudd.

7. Avslutning

Riksrevisjonen har avdekket feil og mangler innenfor en rekke områder i sin revisjon av forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet følger fortløpende opp de feil og mangler Riksrevisjonen påpeker, og i de senere år er en rekke tiltak iverksatt. Disse tiltakene har allerede gitt resultater, men pga. organisasjonens størrelse og kompleksitet tar det tid før full effekt oppnås. Målet er en god forvaltning i forsvarssektoren, hvor all forvaltning skal være forsvarlig, ressursbruken dokumenterbart effektiv og gitte krav til regnskap og dokumentasjon oppfylt.

Jeg vil avslutningsvis gi uttrykk for at jeg deler Riksrevisjonens bekymring på en rekke av de områdene der revisjonen har avdekket feil og mangler. Jeg er spesielt bekymret og opptatt av at det er gjengangere, hvor situasjonen tilsynelatende ikke har bedret seg. Dette er en situasjon jeg ikke kan akseptere, og jeg vil derfor gi forsvarssjefen i oppdrag å forbedre utvalgte områder. For 2008/2009 skal det fokuseres på forbedringer knyttet til fakturaflyt og bruk av rammeavtaler, med ambisjon å unngå fremtidige bemerkninger på disse områdene. Dette innebærer selvfølgelig ikke at fokuset på forsvarlig forvaltning generelt blir redusert ift. dagens nivå, bare at fakturaflyt og rammeavtaler gis spesiell prioritet.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to revisjonsbrev med merknader til Forsvaret og Forsvarsbygg.

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Prognoseverktøy
- Styrkeproduksjon, operativ virksomhet og logistikk. Saken er avsluttet i dette dokument, men vil bli fulgt opp av en forvaltningsrevisjon.

Følgende tidligere rapporterte forhold er ikke avsluttet og vil bli fulgt opp i forbindelse med revisjon av 2008-regnskapet:

- mer-/mindreutgifter og mer- /mindreinntekter
- lønn

7.1 Nye fregatter – drifts- og testfase fram mot garantiutløpsdato

Riksrevisjonen er kritisk til at mangler ved fregattene ikke er rettet til avtalt tid i garantiperioden, og at det er mangler ved leveranser av reserveredeler og vedlikeholdsdokumentasjon. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at testprogrammer og seilingsaktivitet blir gjennomført i henhold til fastlagte planer for å fastslå om fartøyene tilfredsstillende kravene i kontrakten.

7.2 Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonen er kritisk til at det er mangelfull sporbarhet og dokumentasjon av anskaffelser i departementet. Dette gjør det vanskelig å etterprøve om kravene til offentlige anskaffelser er fulgt.

Riksrevisjonen viser i denne forbindelse også til Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige rådene som gis, Dokument nr. 3:9 (2006–2007) og Stortingets behandling av saken, jf. Innst. S. nr. 126 (2007–2008).

7.3 Forsvaret

Riksrevisjonen har gjennom de senere år hatt vesentlige merknader til Forsvarets regnskap. Forsvaret har i perioden 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 konstruktiv og god dialog for forbedringer. Riksrevisjonen har likevel vesentlige merknader til Forsvarets regnskap for 2007.

Riksrevisjonen mener det er uheldig at Forsvaret ikke har en samlet oversikt over alle gyldige rammeavtaler. Dette kan blant annet føre til at gyldige avtaler ikke er kjent og blir benyttet slik at Forsvaret ikke oppnår de priser og/eller de betingelser som er forutsatt.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er avdekket brudd på bevilgningsreglementets regler om periodisering ved at det ble gitt anledning til å fylle opp lager mot at betaling kunne finne sted i 2008. I strid med Forsvarets eget regelverk for anskaffelser er det avdekket at Forsvaret har inngått

avtaler med leverandører hvor innehaver er ansatt i Forsvaret.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at de forsvarsgrenvise materiellregnskapene ikke er å jour. Riksrevisjonen har tatt opp tilsvarende forhold for regnskapene 2005 og 2006. Riksrevisjonen vil peke på at korrekte materiellregnskaper er en viktig forutsetning for å kunne ha oversikt over lagerbeholdningene slik at det blant annet ikke foretas unødvendige innkjøp i forbindelse med øvelser og internasjonale operasjoner. Mangelfull egenkontroll og uavklarte differanser mellom beholdning og det som framgår av regnskapene, kan påvirke kvaliteten på de data som ble overført til Felles integrert forvaltningssystem (FIF 2.0) i juni 2008. Riksrevisjonen presiserer viktigheten av at Forsvaret følger de bestemmelser som er gitt for å sikre en tilfredsstillende materiellkontroll.

Riksrevisjonen er videre kritisk til at Forsvaret fortsatt har et stort antall forfalte fakturaer, ca. 3200 ved årsslutt, og at antallet har økt fra 2006. Samme forhold ble påpekt både til 2004- og 2006-regnskapet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke er tilfreds med fakturflyten i Forsvaret og at forbedringer i fakturflyten er blant de områdene som vil bli gitt spesiell prioritet i 2008/2009. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp forholdene i styringsdialogen slik at staten ikke påføres unødige kostnader som blant annet forsinkelsesrenter og inkassoutgifter.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvaret har brutt bevilgningsreglementet (kontant- og ettårsprinsippene) ved å ha framskyndet utbetalinger for i alt 153 mill. kroner ved årsskiftet, slik at disse feilaktig ble belastet 2007-regnskapet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet skriftlig har presisert overfor Forsvaret at reglementet skal overholdes, og at det ikke er anledning å forsere normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet.

Riksrevisjonen er også kritisk til at Forsvaret har gått utover fullmaktene i forhold til inngåelse av forpliktelser på investeringssiden. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet anser omfanget av omdefinering av midler, ca. 270 mill. kroner fra drift til investering for å være marginalt og gjelder få tilfeller. Riksrevisjonen anser denne omdefineringen som betydelig.

Riksrevisjonen er også kritisk til at kontrakt om anskaffelse av nye sjømålsmissiler ble framfor-

handlet før avtale om drift og vedlikehold, og at anbefalingene i rapport fra ekstern kvalitetssikrer for å motvirke monopolsituasjon ikke ble fulgt. Kostnader til drift og vedlikehold utgjør en vesentlig usikkerhet, og Riksrevisjonen vurderer de mulige kostnadmessige konsekvensene som betydelige.

7.4 Forsvarsbygg

Riksrevisjonen er kritisk til at Forsvarsbygg ikke har fulgt anskaffelsesregelverket ved kjøp av enkelte konsulenttjenester i tilknytning til utbyggingen av Rena leir. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet ikke har uttalt seg til spørsmålene om Forsvarsbyggs praksis kan ha medført økte kostnader, og hvorvidt tap av historikk og erfaring har bidratt til at enkelte leverandører har fått tilnærmet monopolsituasjon på leveranser av tjenester.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsbygg har iverksatt tiltak og forutsetter at Forsvarsdepartementet følger opp disse i styringsdialogen med Forsvarsbygg.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon av omstilling i forsvarssektoren. Formålet med revisjonen er å undersøke om resultater av omstillingen i forsvarssektoren i periodene 2002–2005 og 2005–2008 er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonen viser også til Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets forutsetninger for deltagelse i operasjoner i utlandet, Dokument nr. 3:3 (2007–2008) og Stortingets behandling av saken gjennom Innst. S. nr. 161 (2007–2008).

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

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 2007

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 2007 var på 110,7 mrd. kroner,¹ hvorav 105,5 mrd. kroner (95 prosent) er overføringer til andre (post 50–89). Budsjettet fordeler seg med:

- 91,3 mrd. kroner på programområdet Helse og omsorg, hvorav 79,4 mrd. kroner til de regionale helseforetakene
- 19,4 mrd. kroner på programområdet Stønad ved helsetjenester.

Departementet har ansvar for 11 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 10 revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknad til Helsedirektoratet.

Riksrevisjonens kontroll har også omfattet statsrådets forvaltning av statens interesser i fire regionale helseforetak, 32 underliggende helseforetak, ett særlovsselskap og ett deleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har flere merknader til statsrådets forvaltning av helseforetakene.

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 Nasjonalt folkehelseinstitutt – svakheter ved helseregistrenes kvalitet

Nasjonalt folkehelseinstitutt har som mål å fremme helsetilstanden i befolkningen ved å innhente kunnskap om utviklingstrekk som påvirker folks helse. Instituttet skal også gi kunnskapsbaserte råd som kan bidra til bedre helse.

Det er etablert flere registre som gir et informasjonsgrunnlag for utforming og gjennomføring av helsepolitikken. Registerne brukes av myndigheter, helseforetak, kommuneleger og forskere.

Formålet med revisjonen har vært å vurdere om instituttet følger helseregisterloven og føringer gitt i tildelingsbrev fra departementet. Riksrevisjonen har vurdert tre helseregistre ved Nasjonalt folkehelseinstitutt:

- Dødsårsaksregisteret
- Medisinsk fødselsregister
- System for vaksinasjonskontroll (SYSVAK)

Riksrevisjonens kontroll viser utfordringer knyttet til registrenes kvalitet som grunnlag for styring. Det er mange aktører involvert. Dette påvirker oppdatering og tilgjengelighet av data. Revisjonen har merket seg at helseregistrene er avhengige av folkeregisteret for å sikre kvalitet. Det er avvik mellom opplysninger i sentrale helseregistre og folkeregisteret.

Dødsårsaksregisteret – svakheter ved oppdatering

Formålet med registeret er å overvåke dødsårsaker og endringer over tid. Dødsårsaksregisteret skal gi et grunnlag for planlegging, kvalitets-sikring og kvalitetsutvikling av helsetjenesten og helseforvaltningen.

Riksrevisjonens kontroll viser at det er store svakheter ved oppdatering av registeret. Statistikken fra Dødsårsaksregisteret fra 2005 er først gjort tilgjengelig i oktober 2007.

Nasjonalt folkehelseinstitutt opplyser at registeret ikke er tilstrekkelig til overvåking av dødsfall ved for eksempel en pandemi.

Departementet uttaler at regjeringen i mars 2008 har besluttet at det skal iverksettes et forprosjekt for et nasjonalt helseregisterprosjekt. Målet for arbeidet vil være å legge til rette for bedre utnyttelse av data og kvalitet i de sentrale helseregistrene.

Dødsårsaksregisteret er blant de registre som vil omfattes av prosjektet.

1) St.meld. nr. 3 (2007–2008) Statsrekneskapen 2007.

Medisinsk fødselsregister – fremdeles utstrakt bruk av papirskjemaer

Formålet med Medisinsk fødselsregister er blant annet å overvåke sykdom og dødsfall blant kvinner og barn i forbindelse med svangerskap, fødsel og i barselsperioden.

Departementet har stilt krav til de regionale helseforetakene om bruk av elektroniske meldinger om fødsler og svangerskapsavbrudd.

Riksrevisjonens kontroll viste at ca. 50 prosent av meldingene er elektroniske, mens resten er oversendt i papirformat. Behandlingen av papirskjemaene legger beslag på store interne ressurser ved instituttet, og svekker dataenes kvalitet og aktualitet. Nasjonalt folkehelseinstitutt opplyser at de ikke har de nødvendige virkemidlene for å øke bruken av elektroniske meldinger.

Departementet uttaler at de har tatt opp saken med de enkelte regionale helseforetak i 2008. De regionale helseforetakene skal påse at systemet for elektroniske meldinger til Medisinsk fødselsregister kommer på plass i løpet av 2008. Departementet har tildelt ekstra midler til Nasjonalt folkehelseinstitutt til gjennomføring av elektronisk melding om fødsler og svangerskapsavbrudd.

System for vaksinasjonskontroll (SYSVAK) – ikke samsvar mellom lokale og sentrale data

Formålet med SYSVAK er å samle inn og behandle opplysninger til det sentrale vaksinasjonsregisteret for å:

- holde oversikt over vaksinasjonsstatus for den enkelte
- holde oversikt over bivirkninger
- framskaffe oversikt til lokale og sentrale helsemyndigheter som grunnlag for å sikre tilfredsstillende vaksinasjonsdekning

Helsestasjoner og annet helsepersonell som gir vaksinasjoner i henhold til barnevaksinasjonsprogrammet, plikter å melde opplysningene til det sentrale SYSVAK-registeret.

Riksrevisjonens kontroll viste at det er dårlig samordning mellom lokale og sentrale registre for vaksinasjonskontroll. For flere kommuner er det ikke samsvar mellom den lokale databasen og SYSVAKs sentrale database. Årsaken kan være svak kommunikasjon mellom den lokale databasen og SYSVAK. Det er også problemer med manglende personnummer og registrering av feil fødselsdato, og det kan videre oppstå feil når barn flytter fra én kommune til en annen. En konse-

kvens er at SYSVAK oppgir feilaktig vaksinasjonsdekning for enkelte kommuner.

Nasjonalt folkehelseinstitutt opplyser at de ikke har de nødvendige virkemidlene for å oppgradere kommunenes journalsystemer eller kontrollere deres rutiner.

Departementet uttaler at Skattedirektoratet og Folkehelseinstituttet over tid har hatt en dialog for å løse de problemene som Riksrevisjonen peker på. Mange av problemene kan løses ved at instituttet sentralt har en kopi av relevante og nødvendige opplysninger fra Folkeregisteret der helsepersonell kan gis tillatelse til å søke på personer over hele landet. Dette vil sikre samsvar mellom lokal database og SYSVAK sentralt, da det tas utgangspunkt i de samme opplysningene. En slik søkefunksjon vil forhindre at en person som flytter mellom kommuner risikerer å få samme vaksine flere ganger. Dette vil også bidra til en sikrere identifisering og kvalitetssikring av at vaksinasjon blir registrert på riktig person i SYSVAK.

1.3.2 Mangelfull styring av e-forvaltning – manglende implementering av ikt-føringer ved Nasjonalt folkehelseinstitutt

Riksrevisjonen har vurdert departementets strategier og styring av e-forvaltning i lys av regjeringens handlingsplan for ikt, *eNorge 2009 for perioden 2006–2009*.

Riksrevisjonen har sett spesielt på hvordan ikt-føringene i tildelingsbrevet er tatt ned i styringen av Nasjonalt folkehelseinstitutt, blant annet ved

- bruk av åpen kildekode
- bruk av ikt-standarder
- bruk av WAI-kriterier som gjelder tilgjengelighet til nettsteder
- tilgjengelighet på Altinn og Minside

Riksrevisjonens kontroll viser at ikt-føringene i tildelingsbrevet for 2007 ikke er nedfelt i interne styringsdokumenter ved instituttet. Satsingene er ikke reflektert i rapporteringen fra instituttet. Departementet har heller ikke hatt dette som tema i sin styringsdialog med instituttet for 2007.

Departementet uttaler at saken sto på dagsordenen i etatsstyringsmøtet våren 2008, og at de ble enige om å igangsette en dialog om oppfølging av føringene fra tildelingsbrevet for 2007.

1.3.3 Mangelfull styring i helsetjenesteforvaltningen under Arbeids- og velferdsetaten – risiko for misligheter og feilutbetalinger

Forvaltningsansvaret for helserefusjoner ligger i Arbeids- og velferdsetaten ved NAV Helsetjenesteforvaltning, men Helse- og omsorgsdepartementet er konstitusjonelt ansvarlig departement. Området er planlagt overført fra Arbeids- og velferdsetaten til Helsedirektoratet innen 2010.

Stønad til helsetjenester har som overordnet mål å gi god tilgang til effektiv medisinsk behandling ved å dekke utgifter til helsetjenester. Refusjonene dekker for eksempel kostnader ved behandling hos lege og fysioterapeut etter takster ut over brukernes egenandel. NAV Helsetjenesteforvaltning utbetaler refusjoner for ca. 23 mrd. kroner i året.

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt føringer i Arbeids- og inkluderingsdepartementets tildelelsesbrev til Arbeids- og velferdsetaten, uten at det er avklart hvordan føringene skal følges opp i samhandling mellom de to departementene. Få av føringene er målbare, og det er ikke definert styringsparametere eller rapporteringskrav for å måle kvaliteten på og resultatene av kontrollarbeidet ved NAV Helsetjenesteforvaltning. Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport omtaler ikke alle føringene fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Riksrevisjonens kontroll viser at innføringen av ikt-løsningen Kontrollsystem for Utbetaling av HelseRefusjoner (KUHR) ikke har gitt forventet gevinstrealisering ved å frigjøre ressurser til å styrke kontrollarbeidet. Dette skyldes blant annet at systemet ikke er fullstendig utviklet som kontroll- og saksbehandlingssystem slik som Arbeids- og sosialdepartementet forutsatte i 2005. Det er også få behandlere som har tatt i bruk elektronisk løsning for innsending av oppgjør.

Revisjonen viser også at NAV Helsetjenesteforvaltning ikke har et enhetlig og sporbart system for oppfølging, vurdering og kontroll av identifiserte avvik i kontrollarbeidet. Det er manglende sporbarhet og gyldighet i resultatrapporteringen samt mangler knyttet til endringshåndtering, tilgangskontroller og rolledefinisjoner i KUHR.

De avdekkede svakheter svekker kvaliteten på kontrollarbeidet og øker risikoen for misligheter og feilutbetalinger.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det pågår et arbeid med å legge fram et forslag til lovendring om å pålegge leger som samhandler med NAV å sende inn elektroniske refusjonskrav, sykemeldinger og legeerklæringer.

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 oppdragsdokumentene for 2007.

Kvalitet på rapporteringen

Det er fremdeles vanskelig å vurdere måloppnåelsen innen flere områder, for eksempel innen aktivitetsvekst og psykisk helsevern. Dette skyldes at regionene rapporterer ulikt eller ufullstendig på krav som er stilt. Alle de regionale helseforetakene påpeker selv at det fortsatt er behov for å bedre kvaliteten i virksomhetsdataene.

Departementet erkjenner at ulikheten i utforming av de regionale helseforetakenes rapportering gjør at det er en utfordring å sammenligne måloppnåelsen.

Måloppnåelse – indikatorer/styringsvariabler

Helseforetakene skal normalt ikke ha korridorpasienter. Tall fra Norsk pasientregister (NPR) viser at gjennomsnittlig andel korridorpasienter innen somatikk på landsbasis var på 2,2 prosent per 3. tertial 2007. Dette er samme andel som for tilsvarende periode i 2006. Andelen er høyest i Helse Vest med 3 prosent, jf. merknad under punkt 3.4.

Minst 80 prosent av epikrisene skal være sendt ut innen sju dager etter utskrivning. Ingen regioner når dette målet. Tall fra NPR viser at på landsbasis var andelen epikriser sendt ut innen sju dager fra somatiske institusjoner 61 prosent i 3. tertial 2007, mot 60 prosent i samme periode i 2006.

Ingen regioner når målet om at det skal være mindre enn 5 prosent strykninger på planlagte operasjoner. Gjennomsnittlig andel på landsbasis i 3. tertial 2007 var på 8,3 prosent, mot 8,5 prosent i samme periode i 2006.

Ett av målene på kvalitet er andelen pasienter som er tildelt individuell plan innenfor gruppene barnehabilitering, hyperkinetisk forstyrrelse (ADHD) og schizofreni. Tall fra NPR viser at innen barnehabilitering fikk 34 prosent av pasient-

ene på landsbasis tildelt individuell plan i 3. tertial 2007, en økning fra 27 prosent i samme periode i 2006. Innen hyperkinetisk forstyrrelse rapporterer de regionale helseforetakene andeler mellom 2 og 25 prosent for 3. tertial 2007. For gruppen med schizofreni rapporterer de regionale helseforetakene andeler mellom 26 og 36 prosent. Det er store regionale forskjeller i andel som blir tildelt individuell plan i alle gruppene.

Departementet uttaler at tallene for 2007, til tross for iverksatte tiltak, viser at resultatene kan bli bedre.

Måloppnåelse – aktivitet

Det framgår av oppdragsdokumentene for 2007 at aktiviteten skal kunne videreføres på om lag samme høye nivå som i 2006. Aktivitetsdata fra NPR for somatisk spesialisthelsetjeneste 2007 viser at det har vært en økning i antall DRG-poeng på totalt 2,3 prosent fra 2006 til 2007. Antall DRG-poeng har økt i alle regioner bortsett fra Helse Nord som har hatt en nedgang.

Den prosentvise veksten innenfor psykisk helsevern og rusbehandling skal være sterkere enn innen somatikk, men det er ikke spesifisert i oppdragsdokumentene hvilket mål på vekst som skal benyttes. Siden de regionale helseforetakene i varierende grad har rapportert ut fra vekst målt i kostnader og ut fra vekst målt i aktivitet, er det vanskelig å vurdere måloppnåelsen på dette punktet.

Departementet viser til at de regionale helseforetakenes regnskaper først ble offisielle i april/mai. Dette påvirket departementets behandling av kravet om at prosentvis vekst innenfor psykisk helsevern og rusbehandling skal være sterkere enn innen somatikk. Departementet vil derfor ikke konkludere på kravet før gjennomgangen fra beregningsutvalget for spesialisthelsetjenesten foreligger.

Måloppnåelse – områder med særlig fokus i oppdragsdokumentene

Psykisk helsevern

I oppdragsdokumentene for 2007 framgår det at de distriktpsikiatriske sentrene (DPS) skal være faglig og bemanningsmessig i stand til å ivareta det generelle behandlingsbehovet i spesialisthelsetjenesten / psykisk helsevern. Sykehusavdelingene skal ivareta spissfunksjoner, og ressursfordelingen mellom DPS og sykehus må tilpasses oppgavefordelingen. Ut fra rapporteringen i årlig

melding ser det ut til å gjenstå en del før DPSene har tilstrekkelig kapasitet, og ressursfordelingen mellom DPS og sykehus er avklart og tilpasset oppgavefordelingen. De regionale helseforetakene skal også vurdere behovet for sikkerhetsplasser og opprette tilstrekkelig med plasser. På landsbasis ser det ikke ut til at det er etablert tilstrekkelig kapasitet for sikkerhetsplasser.

En kvalitetsindikator sier at minst 90 prosent av pasientene innen psykisk helsevern for barn og unge skal bli diagnostisert etter ICD-10. Både tall fra Fritt sykehusvalg og rapportering i årlig melding viser at ingen foretaksgrupper når dette målet.

En annen kvalitetsindikator er at ventetid på vurdering innen barne- og ungdomspsykiatrien skal være mindre enn 10 dager. Det er mangelfull rapportering på denne indikatoren i årlig melding. Tall fra Fritt sykehusvalg viser imidlertid at median ventetid til første vurdering og konsultasjon i 2. tertial 2007 var på 44 dager for pasienter med rett til nødvendig helsehjelp. Det er en økning på én dag fra samme periode i 2006.

Habilitering og rehabilitering

I oppdragsdokumentene er det stilt krav om at kapasiteten skal styrkes i forhold til 2006-nivå når det gjelder plasser i sykehus og andre institusjoner som yter tjenester innen spesialisert rehabilitering, og når det gjelder tilsatte som er knyttet til poliklinikk og team. Ut fra rapporteringen i årlig melding ser det ikke ut til at kravet om kapasitetsøkning er nådd på landsbasis, men det er ulik måloppnåelse mellom helseregionene. Det rapporteres i liten grad om antall tilsatte i poliklinikk og team.

I oppdragsdokumentene ble det stilt ulike krav til de regionale helseforetakene om antall Cochlea-implantasjoner. Helse Vest har oppfylt kravet som stilles. Helse Sør-Øst, som skulle øke antall operasjoner til 70, har gjennomført 52 operasjoner på nye pasienter og 18 reoperasjoner. Departementet viser til at de i oppdragsdokumentene for 2008 har presisert at kravene gjelder operasjoner på nye pasienter. Det ble stilt krav om at Helse Midt-Norge skulle øke antall operasjoner til 30 i samarbeid med Helse Nord, og at pasienter fra begge regioner skulle tilbys operasjoner ved St. Olavs Hospital. Disse to regionene har imidlertid ikke inngått samarbeid i 2007. Helse Midt-Norge rapporterer i årlig melding at de har operert 30 pasienter, men det framgår ikke om noen av pasientene som er operert er fra Helse Nord.

Tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelavhengige

I oppdragsdokumentene ble det stilt krav om at de regionale helseforetakene skal sikre at rutiner ved utskrivning etter endt behandling eller ved behandlingsavbrudd gir en god oppfølging for kommunale tjenesteytere. Alle de regionale helseforetakene, unntatt Helse Sør-Øst, rapporterer om utfordringer og/eller svakheter når det gjelder å sikre sammenhengende tiltakskjeder for rusmiddelmissbrukere.

Departementet har ingen merknader til Riksrevisjonens vurdering av årlig melding når det gjelder psykisk helsevern. Departementet mener det er positivt at det er sterk oppmerksomhet rettet mot rehabilitering og habilitering, og at det arbeides langsiktig. Departementet har i oppdragsdokumentene for 2008 presisert at området skal styrkes ytterligere. Departementet viser til at rutiner for kommunal oppfølging for rusmiddelavhengige etter slutført eller avbrutt behandling er et tema som på generelt grunnlag er omfattet av Nasjonal rammeavtale mellom regjeringen og KS.

1.4.2 De regionale helseforetakenes måloppnåelse i forhold til økonomiske krav

På foretaksmøtene i februar 2007 stilte departementet krav om at de regionale helseforetakene skulle oppnå bestemte resultatkrav, jf. tabell 1. Nytt fra 2007 er at fulle avskrivningskostnader knyttet til de regionale helseforetakenes åpningsbalanser skal framkomme i resultatbegrepet de måles etter. Helseforetakenes pensjonskostnader økte i 2007 på grunn av endrede økonomiske forutsetninger. På foretaksmøtene i januar 2008 ble det derfor vedtatt at økte pensjonskostnader ikke skal regnes med i resultatkravet for 2007.

Det er negative avvik mellom eiers krav og oppnådde økonomiske resultater i samtlige foretaks-

grupper. Størrelsen på avvikene varierer mellom regionene. Helse Sør-Øst har et betydelig negativt resultat sett opp mot resultatkravet. Det negative avviket mellom eiers krav og korrigert resultat er forbedret i forhold til 2006 i Helse Midt-Norge og i Helse Vest, og i noen grad i Helse Nord. Ettersom det i 2006 ble rapportert om resultat korrigert for avskrivningskostnader, kan resultatene imidlertid ikke sammenlignes direkte.

1.4.3 Stiftelser med nær tilknytning til helseforetak

Riksrevisjonen har kartlagt omfanget av stiftelser innen helseområdet med tilknytning til helseforetak. Stiftelser er ifølge stiftelsesloven egne, selvstendige og selveiende rettssubjekter (formuesverdier).² Etterlevelse av flere av bestemmelsene i stiftelsesloven forutsetter at en har oversikt over hvem som er oppretter, og hvem som er avgiver av grunnkapitalen til stiftelsene. Stiftelser kan for eksempel ikke foreta utdeling til oppretter. Personer som har avgitt formuesverdi som inngår i grunnkapitalen i stiftelsen, kan ikke hver for seg eller sammen sitte som eneste medlemmer av styret.³

Kartleggingen viser at 23 stiftelser som er registrert i Stiftelsesregisteret kan anses å ha nær tilknytning til helseforetak, og at Stiftelsestilsynet bare har mottatt informasjon om hvem som er opprettere og avgivere for 11 av disse. Ingen av de 11 stiftelsene er gitt unntak fra hovedregelen om ikke å foreta utdeling til oppretter. Videre viser kartleggingen at i 15 av de 23 stiftelsene er *alle* styremedlemmene i stiftelsene ansatt i helseforetaket. I fire stiftelser er *noen* av styremedlemmene ansatt i helseforetaket.

Manglende oversikt over hvem som er oppretter og avgiver av grunnkapitalen, øker risikoen for overtredelse av stiftelsesloven. At styremedlem-

Tabell 1 Økonomiske krav og foretakgruppens resultater i 2007

Tall i mill. kroner	Opprinnelig resultatkrav 2007*	Korrigert resultatkrav 2007**	Oppnådd resultat 2007	Avvik mellom korrigert krav og resultat 2007
Helse Sør-Øst	- 880	- 2 775	- 3 862	- 1 087
Helse Vest	- 300	- 875	- 965	- 90
Helse Midt-Norge	- 85	- 550	- 560	- 10
Helse Nord	- 135	- 460	- 723	- 263
Sum	- 1 400	- 4 660	- 6 110	- 1 450

* Opprinnelig krav satt av HOD i foretaksmøter i februar 2007.

** Korrigert resultatkrav fastsatt av HOD i foretaksmøter i januar 2008, kravet er korrigert for økte pensjonskostnader i 2007.

2) Lov av 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven).

3) Stiftelsesloven § 19 annet ledd og § 27.

mer i stiftelsene er ansatt i helseforetak vil etter Riksrevisjonens vurdering øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og vanskelige habilitetsspørsmål. Ved for eksempel Fondsstiftelsen ved St. Olavs Hospital er alle styremedlemmene ansatt i St. Olavs Hospital HF, og helseforetaket er registrert som både oppretter og avgiver av formuesverdier som inngår i grunnkapitalen. Det er risiko for at forholdene ikke er forenelig med at stiftelser skal være selvstendige rettssubjekter og i tråd med stiftelsesloven §§ 19 og 27.

Departementet viser til at det på foretaksmøtene i februar 2007 ba de regionale helseforetakene om å etablere gjennomgående rutiner for håndtering av forholdet til gaver, stiftelser, legater og fond som tilgodeser formål knyttet til spesialisthelsetjenesten eller driver virksomhet i forbindelse med den offentlige spesialisthelsetjenesten. På foretaksmøtene i januar 2008 ble det stilt krav om at tverr-regionalt arbeid skulle iverksettes, og at rapport skulle sendes departementet innen 30. april 2008. Departementet opplyser at fristen er utsatt til 20. september 2008, og at det i den sammenheng vil være naturlig å gå inn på spørsmål rundt eventuelle rollesammenblandinger, habilitetsspørsmål og stiftelsers selvstendighet.

1.4.4 Organiseringen av internrevisjonen i Helse Nord RHF

I foretaksmøtene i januar 2005 ble de regionale helseforetakene pålagt å etablere internkontroll og internrevisjon. Det framgår av protokollene fra foretaksmøtene at internrevisjon er et viktig ledd i styrets overvåkingsfunksjon som uavhengig av administrasjonen skal foreta systematiske risikovurderinger, kontroller og undersøkelser av helseforetakenes internkontroll, for å vurdere om den virker hensiktsmessig og betryggende.

Internrevisjon er etablert i alle de regionale helseforetakene. Organiseringen av internrevisjonen i Helse Nord RHF innebærer at den i stor grad er underlagt administrasjonens vurderinger av totalbehovet til hele Helse Nord RHF med hensyn til risiko og ressurser. Kontrollkomiteen er et underutvalg av styret i Helse Nord RHF. I Kontrollkomiteens årsrapport for 2007 framkommer det at komiteen er bekymret for at budsjettet for internrevisjonen i 2008 er vesentlig redusert i forhold til tidligere år, og at situasjonen innebærer en klart svekket forutsigbarhet og mulighet til hensiktsmessig og effektiv framdrift i internrevisjonens arbeid. Komiteen har gitt råd/anbefalinger om at

- styret i Helse Nord RHF bør foreta en overord-

net risikovurdering for virksomheten.

- det nye styret og den nye kontrollkomiteen vurderer dagens organisering av internrevisjonen i forhold til styre, kontrollkomité og administrasjon. I dette bør også ligge en vurdering av prosessen rundt internrevisjonens budsjett.

Departementet påpeker at internrevisor i Helse Nord har full disposisjonsrett over eget budsjett, men at det ut fra behovet for arbeidsdeling knyttet til bestilling og anvisning er valgt en løsning der anvisningsrett er lagt til leder for serviceseksjonen i Helse Nord RHF. Departementet mener at Helse Nord RHF har gjort et godt arbeid i å få etablert en velfungerende internrevisjon, men departementet vil fortsatt legge vekt på arbeidet med internkontroll i de regionale helseforetakene.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det risiko for at organiseringen av internrevisjonen i Helse Nord RHF ikke sikrer tilstrekkelig uavhengighet fra administrasjonen, og at forholdene ikke ligger til rette for at internrevisjonen kan gjennomføre de kontroller den anser som nødvendig for at styret skal kunne ivareta sine kontrolloppgaver.

1.4.5 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold ved de regionale helseforetakene

Avvik knyttet til kapittel 732 post 77 – refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2005–2006) om et avvik på 40,5 mill. kroner mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og statsregnskapet vedrørende kapittel 732 post 77. Kontrollen for 2006 viste at til tross for at foretakenes artskonti var endret med virkning fra og med 2006, var det fortsatt avvik på 36,8 mill. kroner mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og statsregnskapet. De regionale helseforetakene oppga å ha mottatt 36,8 mill. kroner mer enn det som var ført i statsregnskapet. 18. september 2007 mottok Riksrevisjonen tilleggsopplysninger fra departementet om at de regionale helseforetakene for 2006 hadde mottatt 11,8 mill. kroner mindre enn det som er ført i statsregnskapet. Kontrollen for 2007 viser at de regionale helseforetakene oppgir å ha mottatt 124,2 mill. kroner mer enn det som er ført i statsregnskapet.

Saken blir fulgt opp.

Tildeling av enerett til Helse Vest IKT AS

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2005–2006) om at tildelingen av eneretten til Helse Vest IKT AS var i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. I forkant av rapporteringen var det enighet om at Helse Vest IKT AS var å anse som et offentlig organ. Departementet delte Riksrevisjonens vurdering om at eneretten ikke var kunngjort korrekt, og opplyste at tildelingen av eneretten ble kunngjort på nytt på Norsk Lysingsblads hjemmesider 22. september 2005.

Departementet har fortsatt ikke gitt en vurdering av om tildelingen av eneretten også omfattet vareleveranser, og opprettholder sitt syn om at tildelingen av eneretten kan begrunnes i tvingende og allmenne hensyn. Helse Vest RHF opplyste at løsningen med å tildele Helse Vest IKT AS en enerett var ”den mest hensiktsmessige og økonomisk fordelaktige” for foretaksgruppen. Det er ikke framkommet nye opplysninger, argumenter eller momenter i saken. Riksrevisjonen stiller fortsatt spørsmål om vilkåret om at vedtaket om å tildele eneretten må være begrunnet i allmenne eller tvingende hensyn for å være forenlig med EØS-avtalen, er oppfylt. Siden departementet opprettholder sitt syn om at tildelingen av eneretten kan begrunnes i tvingende og allmenne hensyn, har Riksrevisjonen bedt om at saken forelegges regelverksforvalter, Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2005–2006) om at tildelingen av kontrakter til sykehusapotekene om levering av legemidler til helseforetakene var i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet påberopte seg 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 prosent av sykehusapotekenes totalomsetning”.

I Dokument nr. 1 (2007–2008) rapporterte Riksrevisjonen om at omsetningskravet synes å være oppfylt, men at departementets pålegg overfor helseforetakene ikke var tilstrekkelig. Sykehusapotekene er selvstendige rettssubjekter organisert som søsterselskaper til helseforetakene. Denne organiseringen er etter Riksrevisjonens vurdering til hinder for at vilkåret satt av EF-domstolen om at oppdragsgiver (helseforetakene) må ha like

sterk kontroll over leverandøren (sykehusapotekene) som over egne etater, kan oppfylles.

Departementet opplyser at det opprettholder sitt syn om at unntaksbestemmelsen om egenregi kan benyttes, og viser i den forbindelse til at det aktuelle spørsmålet ikke har vært prøvet for retten. Riksrevisjonen forutsetter at departementet avklarer spørsmålet med regelverksforvalter.

Saken er avsluttet.

Praktisering av prioriteringsforskriften

I Dokument nr. 1 (2006–2007) rapporterte Riksrevisjonen om store variasjoner mellom de regionale helseforetakene i andelen pasienter som ble tildelt rett til nødvendig helsehjelp. For 2007 har Riksrevisjonen en merknad knyttet til tildeling av rett til nødvendig helsehjelp til utvalgte pasientgrupper, jf. punkt 3.1.

Forhold ved Kreftregisteret og Kreftregisterets Fond

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2006–2007) om at krav til styring, kontroll og habilitet ikke var tilfredsstillende ivaretatt, og at midler som tilhørte Kreftregisteret var tilført fondet. Et fond ved siden av hovedvirksomheten med tilnærmet samme formål som Kreftregisteret, innebar etter Riksrevisjonens syn en betydelig fare for manipulering av budsjetter og regnskaper. Departementet opplyser at Kreftregisterets styre har fattet flere vedtak for å rydde opp i de kritikkverdige forholdene. Videre opplyser departementet at det er inngått avtale mellom Medinnova AS og Kreftregisterets Fond om forvaltning og regnskapsføring. Medinnova AS er et heleid datterselskap av Rikshospitalet HF. Midler som uberettiget var tilført fondet, er tilbakeført til Kreftregisteret. Riksrevisjonen har mottatt kopi av rapport fra revisor som dokumentasjon.

I forbindelse med Riksrevisjonens rapportering i Dokument nr. 1 (2006–2007) om forholdet ved Kreftregisteret og Kreftregisterets Fond, opplyste departementet om at saken ville bli fulgt opp og viste til at det daværende Helse Sør RHF ga uttrykk for at Kreftregisterets Fond bør avvikles.

Riksrevisjonen registrerer at fondet ikke er avviklet, og at vedtektene sist ble endret av fondets representantskap den 8. mai 2007. Gjennomgangen av vedtektsendringene viser at formålsangivelsen er uendret, at styret behandler søknader fra Kreftregisteret om midler fra fondet, at fondets representantskap består av Kreftregis-

terets styre, og at representantskapet er gitt myndighet til å endre vedtektene.

Ettersom Krefregisterets Fond ble opprettet etter vedtak i Krefregisterets styre den 18. april 1989, er Krefregisteret å anse som oppretter av stiftelsen. Ifølge stiftelsesloven § 19 annet ledd kan det ikke foretas utdelinger til oppretter. Det følger av stiftelsesloven § 45 at det med omdanning blant annet menes endringer av stiftelsens vedtekter. I stiftelsesloven § 48 annet ledd framgår det at andre enn Stiftelsestilsynet kan gis omdanningsmyndighet i vedtektene, men at oppretteren av stiftelsen ikke kan gis slik myndighet. Stiftelsesloven § 30 slår fast at styret er stiftelsens øverste organ. Det kan vedtektsfestes at stiftelsen skal ha andre organer enn styre og daglig leder. Myndigheten til å beslutte omdanning er begrenset etter forslag fra styret, jf. stiftelsesloven § 36 g.

Departementet gir ingen vurdering av vedtektene i forhold til bestemmelsene i stiftelsesloven, men uttaler at vedtektene ved en inkurie ikke har blitt sendt til Stiftelsestilsynet, og at registrering av vedtektsendringene nå er iverksatt.

Riksrevisjonen har en bemerkning knyttet til departementets oppfølging av denne saken, jf. punkt 5.

Tildeling av tilskudd til store byggeprosjekter over kapittel 732 post 81

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2006–2007) om at departementet hadde blandet sammen sine roller som eier og tilskuddsforvalter ved å tildele tilskuddet gjennom foretaksmøtet og ikke bestillerdokumentet (tilskuddsbrev). Departementet opplyste den gang at det for 2007 ville vurdere å tildele tilskudd til store byggeprosjekter gjennom tilskuddsbrev.

I sin redegjørelse for hvordan saken er fulgt opp, opplyser departementet at tilskudd til store investeringsprosjekter er en oppfølging av vedtak gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (2003–2004) vedrørende særskilt bidrag til gjennomføring av tre ulike investeringsprosjekter, og er knyttet til håndtering av kapitalforvaltningen i de respektive helseregioner. Forvaltning av kapitalen er en viktig faktor og må sees i sammenheng med økonomiske resultatkrav, styring av investeringer, låneopptak mv. Da slike økonomiske styringskrav og rammebetingelser settes i foretaksmøtene, har departementet vurdert det styringsmessig mest hensiktsmessig å tildele det

særskilte investeringstilskuddet over kapittel 732 post 81 i foretaksmøtet.

Riksrevisjonen har en bemerkning knyttet til departementets oppfølging av denne saken, jf. punkt 5.

Øvrige merknadssaker

Riksrevisjonens merknader knyttet til kontrollen for 2006 ble rapportert til Stortinget høsten 2007. Departementet har stilt krav til de regionale helseforetakene i 2008, og Riksrevisjonen vil vurdere resultatene av departementets oppfølging i forbindelse med kontrollen for 2008.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Helsedirektoratet

2.1.1 Revisjonen av tilskudd til kommunalt rusarbeid – samordning med tilskudd til boligsosialt arbeid

Riksrevisjonen har kontrollert tilskudd til kommunalt rusarbeid under Helse- og omsorgsdepartementet. Kontrollen viser risiko for manglende styring og samordning av tjenester for brukeren.

Tilskuddsordningen er sett i et samordningsperspektiv med tilskudd til boligsosialt arbeid under Arbeids- og inkluderingsdepartementet.⁴ Begge tilskuddsordningene er forvaltet av Helsedirektoratet. For regnskapsåret 2007 er det utbetalt 142,7 mill. kroner til kommunalt rusarbeid og 140,4 mill. kroner til boligsosialt arbeid.

Revisjonen av tilskudd til kommunalt rusarbeid viser:

- *Uklare kriterier for måloppnåelse*
Det er vanskelig å se sammenhengen mellom mål og resultater, noe som gjenspeiler seg i styringen til fylkesmannsembetene. I gjennomføringsplanen på det sosial- og rusfaglige området⁵ er det kun satt generelle krav til rapportering under embetsoppdragene, og ingen spesifikke krav til rapportering av tiltakenes måloppnåelse.
- *Uklare roller og ansvar i tilskuddsforvaltningen*
Helsedirektoratet er tilskuddsforvalter av kommunalt rustilskudd i 14 av embetene, og fylkesmannsembetene er tilskuddsforvalter av bolig-

4) Ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Helse- og omsorgsdepartementet skal kommunale rustiltak ses i lys av innsatsen mot fattigdom, herunder strategien *På vei til egen bolig*.

5) Dette er et av fylkesmannens planleggings- og rapporteringsverktøy overfor direktoratet.

sosialt arbeid. Ulike forvaltermodeller for de to tilskuddene vanskeliggjør samordning på embetsnivå og medfører ulik oppfølging av dem. Det kommunale rusarbeidet blir i enkelte embeter fulgt opp indirekte gjennom boligsosialt arbeid på kommunenivå.

- *Variierende kjennskap til regelverk for tilskudd til kommunalt rusarbeid*
På grunn av manglende kunnskap brukes regelverket i liten grad av fylkesmannsembetene i saksbehandlingen og som grunnlag for prioritering av søknader.
- *Variierende informasjon til fylkesmannsembetene*
Fylkesmannsembetene har et ansvar for å bistå direktoratet med søknadsbehandlingen ved tilskudd til kommunalt rusarbeid, og å finne fram til kommuner med særlig kompetanse og god praksis på området. Rapportering for tilskudd til kommunalt rusarbeid er i varierende grad sendt til embetene i 2007, noe som gjør det vanskelig for fylkesmannsembetene å finne fram til egnede ressurs- og eksempelkommuner.
- *Variierende oppfølging av tilskuddsmottaker*
Det er ikke etablert noen ensartet praksis for kontroll av midlene innen tilskudd til kommunalt rusarbeid. Ingen av embetene eller kommunene har fått tilbakemelding på sin rapportering fra direktoratet.
- *Fragmenterte virkemidler*
Styringen av de ulike ordningene og virkemidlene virker fragmentert, til tross for at de skal nå samme brukergruppe. For eksempel er rus, legemiddelassistert rehabilitering og boligsosialt arbeid spredt på flere ordninger og virkemidler, noe som kan gjøre det vanskelig for kommunene å holde oversikt og få til et helhetlig brukertilbud.
- *Utfordringer ved å ta i bruk "individuell plan"*
Alle som har behov for langvarige og koordinerte sosial- og helsetjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan dersom personen selv ønsker det. Planen skal være et verktøy og en metode for samarbeid mellom tjenestemottakeren og tjenesteapparatet, og mellom de ulike tjenesteyterne. Det er utfordringer knyttet til koordineringsrollen i kommunene. Få brukere benytter seg av retten til individuell plan. En av årsakene er at mange brukere ikke ser fordelene knyttet til å ha en slik plan.

Helsedirektoratet viser til at det har vært utfordringer knyttet til tydelighet og sammenheng mellom mål og resultater. For 2007 ble ordningen gjennomført uten godkjent regelverk. Regelverket lå da i departementet for godkjenning. Fra

2008 vil forvaltningen av tilskudd til kommunalt rusarbeid bli lagt til fylkesmannsembetene.

Helsedirektoratet opplyser at de vurderer flere tiltak, blant annet:

- tydeligere kriterier for måloppnåelse og tildeling av tilskudd
- bedre rapportering mellom de ulike aktørene
- klargjøring av ansvars- og rollefordeling mellom direktoratet og fylkesmannsembetene

Departementet uttaler at regelverk for tilskuddsordningen er etablert fra og med 2008. I regelverket er det blant annet tatt inn en bestemmelse om at kommunene skal rapportere om bruken av individuell plan. Helsedirektoratet har fått i oppdrag å videreutvikle et statistikk- og dokumentasjonssystem, herunder indikatorer. Hensikten er å gi lokale og sentrale myndigheter et bedre styringssystem. Det er også etablert et rapporteringssystem for iverksetting av tiltak i opptrappingsplanen for rusfeltet knyttet til budsjettprosessen. Departementet vil ta med Riksrevisjonens merknader i arbeidet med å utvikle og forbedre styringsdialogen.

Riksrevisjonen viser også til omtale av tilskudd til boligsosialt arbeid under Arbeids- og inkluderingsdepartementet og til omtale av styring av fylkesmannsembetene under Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

2.1.2 Anskaffelser i Helsedirektoratet – brudd på lovverk

Riksrevisjonens kontroll viser vesentlige svakheter i direktoratets anskaffelser. Dette kan medføre risiko for dårlig økonomistyring, manglende ressursutnyttelse og misligheter.

For alle anskaffelser gjelder krav til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og gjennomsiktighet.

Direktoratet har vedtatt bruk av felles elektronisk anskaffelsesstøttesystem (EASS). Systemet skal gi støtte til valg av riktig anskaffelsesprosedyre, gi beslutningsstøtte og dokumentmal, samt produsere den endelige anskaffelsesprotokollen. Anskaffelsesprotokollen og tilhørende dokumenter skal overføres til Helsedirektoratets felles arkivsystem.

Helsedirektoratet har i 2007 foretatt anskaffelser for ca. 378 mill. kroner. Riksrevisjonen har sett på 17 kontrakter der anskaffelsene er over kroner

500 000, og der regelverket stiller krav til anbuds-konkurranse.

Revisjonen viser:

- *Manglende toveis kontrollspor mellom kontrakter og økonomisystem*
Det er ikke toveis kontrollspor mellom anskaffelser og tilhørende regnskapstransaksjoner. Regnskapet gir ingen referanse til anskaffelse eller kontrakt.
- *Direkte kjøp fra leverandør uten konkurranse*
Dette gjelder 6 av 17 kontrakter.
- *Manglende anskaffelsesprotokoll*
Dette gjelder 6 av 17 kontrakter.

Helsedirektoratet meddeler at det er eksisterende svakheter i systemene. De innfører nytt anvisningssystem for fakturaer og vurderer endringer i økonomi- og arkivsystemet. På lengre sikt vil direktoratet etablere et prosjekt for å styrke forvaltningskompetansen. De vil videre vedta en plan for innføring av risikostyring, og de vurderer å utvide regnskapssystemet med en anskaffelsesmodul.

Departementet uttaler at de i den ordinære styringsdialogen vil be Helsedirektoratet rapportere om framdriften i implementeringen av tiltakene de planlegger å iverksette.

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

Riksrevisjonen har to generelle merknader til forvaltningen av alle de regionale helseforetakene, jf. punkt 3.1–3.2. I tillegg har Riksrevisjonen to spesifikke merknader til forvaltningen av de regionale helseforetakene, jf. punkt 3.3–3.4.

3.1 Utvikling i ventetid og praktisering av prioriteringsforskriften

Utvikling i ventetid innen utvalgte pasientgrupper

Stortinget har forutsatt at ordinært avvirket gjennomsnittlig ventetid for rettighetspasienter⁶ innen somatikk ikke skal økes, og at den skal reduseres innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmisbrukere (TSB).⁷ Riksrevisjonen har undersøkt utviklingen i ventetid innen følgende grupper: somatikk, inklusiv revmatiske sykdommer og fysikalsk medisin og

rehabilitering, psykisk helsevern for voksne (VOP), psykisk helsevern barn og unge (BUP) og TSB.

Statistikk vedrørende ventetider ble trukket tilbake av Norsk pasientregister (NPR) i slutten av 2007 på grunn av ujevn kvalitet. Riksrevisjonen antar likevel at tallene kan si noe om utviklingen i ventetid og tolkningen av prioriteringsforskriften i perioden.

Undersøkelsen viser at ovennevnte krav til ventetid ikke er innfridd. Med unntak av BUP har det vært en negativ utvikling nasjonalt i ventetid fra 3. tertial 2006 til 3. tertial 2007 på alle områder. Utviklingen i ventetid for rettighetspasienter innen BUP er likevel ikke tilfredsstillende. Videre registreres det fortsatt gjennomgående store regionale forskjeller i ventetid. Det er ikke mulig å antyde utviklingen i ventetid innen TSB på grunn av manglende og dårlige data, og fordi statistikk på området ikke er sammenlignbar i perioden 2006 og 2007.

Nasjonalt har det innen somatikk, inklusiv revmatiske sykdommer og fysikalsk medisin og rehabilitering, vært en økning i gjennomsnittlig ventetid for rettighetspasienter fra 3. tertial 2006 til 3. tertial 2007. I samme periode har gjennomsnittlig ventetid for rettighetspasienter innen VOP også økt, mens det innen BUP har vært en reduksjon. Ventetiden for rettighetspasienter innen BUP er likevel den lengste sammenlignet med områdene somatikk, fysikalsk medisin og rehabilitering, og VOP.

Praktisering av prioriteringsforskriften innen utvalgte pasientgrupper

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2006–2007) om store variasjoner mellom de regionale helseforetakene i andelen pasienter som ble tildelt rett til nødvendig helsehjelp per 3. tertial 2005. I februar 2006 ble tiltaket ”Riktigere prioriteringer i spesialisthelsetjenesten” iverksatt med det formål å utvikle en helhetlig strategi som kan gi større sikkerhet for at spesialisthelsetjenesten driver sin virksomhet i samsvar med gjeldende normer for prioritering.

Stortinget har forutsatt at praktiseringen av prioriteringsforskriften skal bli mer enhetlig, og at pasienter med kroniske sykdommer, pasienter med psykiske lidelser, rusmiddelavhengige og pasienter med behov for rehabilitering og habilitering, skal prioriteres.⁸

6) Med rettighetspasienter forstås de pasienter som er tildelt rett til nødvendig helsehjelp.

7) St.prp. nr. 1 (2006–2007).

8) St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Riksrevisjonen har undersøkt tildeling av rett til nødvendig helsehjelp i følgende grupper: revmatiske sykdommer, fysikalsk medisin og rehabilitering og TSB. Tall fra NPR viser at det per 3. tertial 2007 fortsatt er store regionale forskjeller i andelen pasienter som er tildelt rett til nødvendig helsehjelp innen de utvalgte gruppene. Innen revmatiske sykdommer har det nasjonalt vært en økning i den totale andelen rettighetspasienter fra 3. tertial, 2005–2007, mens det har vært en reduksjon innen fysikalsk medisin og rehabilitering. For TSB er det ikke sammenlignbare tall.

Departementet uttaler at det følger med på utviklingen i ventetidene, og at ventetider sett i sammenheng med blant annet aktivitetsutvikling er en viktig indikator for helsetjenestens tilgjengelighet. Departementet bekrefter at det ut fra datakvaliteten er knyttet utfordringer til tolkningen av NPRs ventelistestatistikk, og at det er store forskjeller med hensyn til andel pasienter som tildeles rett til nødvendig helsehjelp. Departementet har for å sikre fortsatt oppmerksomhet på ventetid og større likhet i praktiseringen av prioriteringsforskriften valgt å videreføre styringsparametrene i oppdragsdokumentene for 2008. Departementet uttaler også at det følger nøye med på prosessen i samarbeidsprosjektet mellom Helsedirektoratet og de regionale helseforetakene vedrørende riktigere prioritering i spesialisthelsetjenesten, som er planlagt avsluttet i løpet av 2008.

3.2 Ambulansetjenesten

I Dokument nr. 3:9 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av akuttmedisinsk beredskap i spesialisthelsetjenesten* ble det blant annet påpekt en rekke utfordringer for helseforetakene med hensyn til ambulansetjenesten. I kontrollen for 2007 har Riksrevisjonen fulgt opp noen av forholdene.

Kompetanse hos ambulanspersonell

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at den totale andelen ambulanspersonell med fagbrev har økt fra 56 prosent i 2004 til 65 prosent i 2006, men at det fortsatt er store regionale forskjeller, jf. tabell 2. Informasjon fra de regionale helseforetakene tyder på at denne utviklingen har fortsatt også i 2007.

De regionale helseforetakene gjennomfører en rekke ulike tiltak for å høyne kompetansen hos ambulanspersonellet, blant annet krav til fagbrev ved ansettelse, kurstilbud og krav om midler avsatt til kompetanseheving. De peker imidlertid også på utfordringer med å skaffe tilstrekkelig kvalifisert personell.

Departementet uttaler at det vil påse at ambulansetjenesten ivaretar kravene til faglig forsvarlighet, og vil derfor treffe nødvendige tiltak for å sikre at de formelle og reelle kompetansekravene ivaretas. Departementets foreløpige vurdering er at de regionale helseforetakenes arbeid med å sikre de formelle kompetansekravene i forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus, er tilfredsstillende.

Departementet viser til at det i april 2008 ble nedsatt en arbeidsgruppe som skal foreta en gjennomgang av de prehospitale tjenestene, med hovedvekt på AMK-sentralene og bil- og båtambulansen. Mandatet for arbeidsgruppen inkluderer gjennomgang og vurdering av de formelle og reelle kompetansekravene i ambulansetjenesten og vurderinger av kostnadseffektivitet knyttet til styring av ressurser, organisering og drift.

Bruk av ambulanser til transportoppdrag

I Dokument nr. 3:9 (2005–2006) framgikk det at ambulanser ofte benyttes til transportoppdrag som like gjerne kunne vært utført av andre kjøretøyer, for eksempel taxi. Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte i Innst. S. nr. 68 (2006–2007) at det er uheldig dersom ambulanser brukes til oppdrag hvor det ikke er nødvendig.

De regionale helseforetakene påpeker at kjøretøysforskriften hindrer dem i å bruke annet enn ambulanser for å frakte liggende pasienter, og at andelen transportoppdrag derfor er høy. De avventer resultatet av det arbeidet de gjorde i samarbeid med drosjenæringen i 2006–2007, for å utvikle en felles spesifisering for typer kjøretøy som trengs for å kunne transportere liggende pasienter. Departementet opplyser at Helsedirektoratet og Veidirektoratet har fått i oppdrag å komme med forslag til nye regler for godkjenning av kjøretøy. Forslag til høring skulle vært

Tabell 2 Andel ambulanspersonell med fagbrev etter helseregion i 2006

Helse Øst	Helse Sør	Helse Vest	Helse Midt-Norge	Helse Nord	Hele landet
64 %	78 %	77 %	68 %	43 %	65 %

Kilde: SSB

klart til september 2007, men arbeidet har blitt forsinket.

Data for akuttmedisinske tjenester

I kjølvannet av ny forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus av 1. april 2005 og Riksrevisjonens Dokument nr. 3:9 (2005–2006) ble daværende Sosial- og helsedirektoratet bedt om å levere et system for innsamling og behandling av data fra akuttmedisinske tjenester innen utgangen av 2006.

Departementet opplyser at direktoratet i arbeidet har støtt på problemer i og med at det i de akuttmedisinske prehospitaltjenestene ikke finnes systemer for nasjonal registrering av kvalitets- og driftsdata, og at med unntak av data samlet inn av SSB om ambulansetjenesten, finnes det i dag ingen nasjonale drifts- og kvalitetsdata innen de akuttmedisinske tjenestene. Når det gjelder det videre arbeidet med data for akuttmedisinske tjenester, har direktoratet som målsetting at et ensartet og nasjonalt system for innsamling og behandling av data fra de akuttmedisinske tjenestene skal bli utviklet i løpet av 2008.

3.3 Rutiner for betaling av obduksjonslaboranter i Helse Sør-Øst

Riksrevisjonen har kontrollert rutinene for betaling for obduksjonslaborantenes tjenester for begravellesbyråer i form av nedlegging av lik i kister ved de ni helseforetakene i Helse Sør-Øst som har patologisk avdeling.

Fire av helseforetakene (Rikshospitalet HF, Aker universitetssykehus HF, Sykehuset Buskerud HF og Sykehuset Innlandet HF) praktiserer fortsatt rutiner hvor obduksjonslaborantene mottar direkte betaling fra begravellesbyråene. Riksrevisjonens beregninger tilsier at det samlet ble utbetalt ca. 1,7 mill. kroner fra begravellesbyråer direkte til de ansatte obduksjonslaboranter ved de fire nevnte helseforetakene i Helse Sør-Øst i hele 2007. Hvis de ni ansatte obduksjonslaborantene deler likt på oppdragene, tilsvarer dette en gjennomsnittlig ekstra inntekt på ca. 190 000 kroner per obduksjonslaborant.

De øvrige fem helseforetakene har per i dag rutiner der begravellesbyråene faktureres fra helseforetakenes regnskapsavdelinger. Fram til april 2007 hadde imidlertid også Ullevål universitetssykehus HF en praksis der obduksjonslaborantene ble betalt direkte av begravellesbyråene for tjenester i forbindelse med nedlegging i kister.

I brev av 20. august 1996 fra daværende Sosial- og helsedepartementet til Fylkeskommunene, Rikshospitalet og Det norske radiumhospitalet, framgikk det at departementet var kjent med at det har forekommet oppgjørsordninger der den enkelte obduksjonslaborant i sin arbeidstid har mottatt betaling for stell av lik. Departementet ba i brevet om at rutinene ble endret slik at direkte oppgjør til laborantene ikke skal forekomme.

Departementet uttaler at praksisen ved de fire helseforetakene ikke er forenelig med god virksomhetsutøvelse og gjeldende regelverk for bierverv, og at det vil følge opp at praksisen vil bli endret.

3.4 Korridorpasienter i Helse Vest

Siden 2002 har Helse Stavanger HF hatt en høy andel korridorpasienter. For å redusere andelen inngikk Helse Stavanger HF i 2004 avtale med privat utbygger om bygging av hotell på sykehusets område. St. Svithun Hotell åpnet våren 2006. Hotellet eies og drives kommersielt av private aktører, og det tar imot vanlige hotellgjester hvis ikke sykehuset benytter rommene. Målsettingen for Helse Stavanger HF's bruk av hotellet ligger på ca. 500 gjestedøgn for overflyttede pasienter per uke. I første halvår 2007 har bruken av hotellet ligget på om lag 230–270 rom per uke.

Tall fra Fritt sykehusvalg viser at andelen korridorpasienter innen somatikk ved Helse Stavanger HF har fortsatt å stige, til tross for byggingen av hotellet. Per 3. tertial 2007 var andelen 8,7 prosent, mot 7,5 prosent i 3. tertial 2006. Andelen på landsbasis var 2,2 prosent i 3. tertial 2007, jf. omtale under punkt 1.4.1.

Helse Vest RHF bekrefter at målsettingen om utnyttelsen av 500 rom per uke i hotellet til overflyttede pasienter ikke er nådd. Helse Vest RHF mener at blant annet økt dagkirurgisk virksomhet og nytt akuttmottak vil kunne redusere antall korridorpasienter.

Departementet uttaler at den manglende måloppnåelsen på indikatoren som viser antall korridorpasienter, er tatt opp på årlige foretaksmøter. Departementet er enig med Helse Vest i at bedre utnyttelse av pasienthotellet er viktig for å redusere antallet korridorpasienter i Helse Vest, samtidig som reduksjon av antall korridorpasienter er en kompleks problemstilling som krever ulike typer tiltak. Departementet følger utviklingen i Helse Vest nøye, og vil understreke Helse Vest sitt

ansvar for å iverksette tiltak på regionalt nivå med sikte på en optimal regional kapasitetsutnyttelse.

4 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Statsregnskapet og departementets forklaringer

Riksrevisjonen stilte i 2006-revisjonen⁹ spørsmål ved forhold som gjelder brudd på bevilgningsreglementet. Flere kapitler og poster hadde betydelige avvik mellom budsjetterte og regnskapsførte inntekter. Videre viste kontrollen at statsregnskapet for flere poster ga informasjon om inntektens art i stedet for forklaring på avvik mellom budsjett og regnskap.

I Innst. S. nr. 172 (2007–2008) uttaler komiteen blant annet:

”Komiteen mener dette er alvorlig, og har merket seg at Helse- og omsorgsdepartementet for budsjetterminen 2008 i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt vil vurdere om det blant annet på bakgrunn av tidligere års erfaringer, skal budsjetteres med høyere inntekter på enkelte kapitler.”

Riksrevisjonens kontroll viser at det er en positiv utvikling i inntektsbudsjetteringen for 2008. Forklaringene til statsregnskapet for 2007 gir bedre informasjon om budsjettavviket på kapitler med merinntekter.

Saken er avsluttet.

4.2 Helsedirektoratet

4.2.1 Ikt-systemer og rutiner ved Helsedirektoratet

I 2006-revisjonen¹⁰ stilte Riksrevisjonen spørsmål ved direktoratets styring av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. Etter Riksrevisjonens vurdering var det risiko for at Statens autorisasjonskontor for helsepersonell ikke hadde tilfredsstillende ikt-systemer og rutiner etter stortingsproposisjonens krav gjeldende for 2006.

I Innst. S. nr. 172 (2007–2008) uttaler komiteen blant annet at:

”Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens vurdering er at det er risiko for at Statens auto-

risasjonskontor for helsepersonell ikke har tilfredsstillende ikt-systemer og rutiner i forhold til kravene satt i ovennevnte stortingsproposisjon, og at Riksrevisjonen vil følge saken videre.”

Helsedirektoratet uttaler at Statens autorisasjonskontor for helsepersonell i tildelingsbrevet for 2007 er bedt om å legge fram en plan for arbeidet med innføring av elektronisk saksbehandlings-system. Arbeidet er blitt fulgt opp i årets etatsstyrings- og kontaktmøter mellom Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og direktoratet. Det er utarbeidet forslag med tiltak på kort sikt for å effektivisere bruk av ikt samt løsningsforslag til framtidig integrert ikt-løsning.

Saken er avsluttet.

4.2.2 Miljørettet helsevern og smittevern samt ulykkes- og atomberedskap

2006-revisjonen¹¹ viste svakheter ved Helsedirektoratets oppfølging og kontroll av fylkesmannsembetenes måloppnåelse. Innholdet i flere av embetsoppdragene til fylkesmannsembetene framsto som uklare, og det heftet usikkerhet blant flere embeter om hvilke tiltak som var forventet. Helsedirektoratet hadde ikke satt konkrete krav til embetenes måloppnåelse i forhold til embetsoppdragene og til hva som skulle rapporteres til direktoratet.

I Innst. S. nr. 172 (2007–2008) uttaler komiteen blant annet:

”Komiteen forutsetter at departementet følger opp saken på egnet måte.”

Helsedirektoratet uttaler at de forsøker å være tydeligere og konkrete i embetsoppdraget til fylkesmannsembetene. Det er utarbeidet mer konkrete mål, krav og forventninger til embetene på området, herunder krav til rapportering. Årsrapportene fra fylkesmennene brukes aktivt i den videre oppfølgingen på området.

Saken er avsluttet.

4.3 Nasjonalt folkehelseinstitutt

4.3.1 Departementets styring av Nasjonalt folkehelseinstitutt

Riksrevisjonen stilte i 2006-revisjonen¹² spørsmål ved departementets styring av Nasjonalt folkehelse-

9) Dokument nr. 1 (2007–2008).

10) Dokument nr. 1 (2007–2008).

11) Dokument nr. 1 (2007–2008).

12) Dokument nr. 1 (2007–2008).

seinstitut. Riksrevisjonen hadde foretatt en virksomhetsanalyse av instituttet samme år. Analysen viste at tildelingsbrevet til instituttet framsto som svært detaljert og aktivitetsorientert sett opp mot økonomiregelverkets bestemmelser. Departementet svarte at det ville gjennomgå målstrukturen for virksomheten med sikte på å utvikle resultatmål og styringsparametere.

I Innst. S nr. 172 (2007–2008) tar kontroll- og konstitusjonskomiteen departementets uttalelse til orientering.

Riksrevisjonens kontroll i 2007 viser at årsrapporteringen fra virksomheten til departementet skifter karakter fra 2006. Rapporteringen for 2007 framstår som mer oversiktlig. Tildelingsbrevet for 2008 har en annen målstruktur med resultatmål og styringsparametere.

Departementet uttaler at det høsten 2007 ble gjennomført et utviklingsarbeid med tildelingsbrevet til Nasjonalt folkehelseinstitutt. Tildelingsbrevet for 2008 har en målstruktur med resultatmål og styringsparametere som i større grad gir grunnlag for rapportering av måloppnåelse.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering

Nasjonalt folkehelseinstitutt

Riksrevisjonens kontroll konstaterer svakheter og mangler i enkelte helseregistre ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Dette gjelder Dødsårsaksregisteret, Medisinsk fødselsregister og System for vaksinasjonskontroll (SYSVAK). Mangelfulle og lite oppdaterte helseregistre kan føre til feilbehandling og at viktige helsepolitiske beslutninger blir tatt og iverksatt på bakgrunn av feilaktige data. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er manglende samsvar mellom ansvar og virkemidler som har ført til at kvaliteten på registrene ikke er tilfredsstillende. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om departementet har hatt tilstrekkelig fokus i sin styring og oppfølging av området.

Riksrevisjonen er kritisk til at ikt-føringene i tildelingsbrevet ikke er nedfelt i interne styringsdokumenter ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Føringene er heller ikke rapportert på og fulgt opp i styringsdialogen med departementet. Riks-

revisjonen stiller spørsmål ved om strategisk bruk av ikt har nok oppmerksomhet i styringen. Det er risiko for lite effektive systemløsninger som gir dårlig tilgjengelighet for brukerne.

Kontrollsystem for Utbetaling av HelseRefusjoner (KUHR)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har definert styringsparametere eller rapporteringskrav for å måle kvaliteten på og resultatene av kontrollarbeidet ved NAV Helsetjenesteforvaltning. Innføringen av saksbehandlings-systemet Kontrollsystem for Utbetaling av HelseRefusjoner (KUHR) har ikke har gitt den forventede gevinstrealisering. Systemet er ennå ikke fullstendig utviklet som saksbehandlingsverktøy, slik som Arbeids- og sosialdepartementet forutsatte i 2005. I tillegg har få behandlere tatt i bruk systemets mulighet for elektronisk innsending av refusjonskrav. Dette har ført til at systemet ikke har frigjort ressurser til kontrollarbeid. Konsekvensen kan blant annet være økt risiko for misligheter, feilutbetalinger og manglende måloppnåelse på kort og lang sikt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de iverksatte tiltakene er tilstrekkelige for at systemet utvikles og tas i bruk slik som forutsatt, for å kunne etablere god styring og kontroll på et område av stort økonomisk omfang.

5.2 Helsedirektoratet

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til gjennomføringen av Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning og anskaffelser for 2007.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er utydelige kriterier for måloppnåelse, uklare roller og ansvar, varierende oppfølging og manglende enhetlig forvaltning av tilskudd til kommunalt rusarbeid, også sett i et samordningsperspektiv med tilskudd til boligsosialt arbeid. Dette kan medføre risiko for svak ressursstyring, og konsekvensen kan være at sårbare brukere med komplekse behov ikke får de tjenestene de trenger. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil iverksette flere tiltak, men stiller spørsmål ved om dette er tilstrekkelig til å sikre den nødvendige samordningen mellom departementene og mellom forvaltningsnivåene.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det for øvrig kritikkverdig at departementet ikke har etablert regelverk for tilskudd til kommunalt rusarbeid for 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at den ser svært alvorlig på det store antall merk-

nader som knytter seg til brudd på anskaffelsesreglementet i statlige virksomheter.¹³ Riksrevisjonen ser vesentlige svakheter i Helsedirektoratets praksis ved anskaffelser. Det gjelder manglende sporbarhet, direkte kjøp uten konkurranse og manglende anskaffelsesprotokoller. Etter Riksrevisjonens vurdering representerer dette alvorlige brudd på lov om offentlige anskaffelser og reglement for økonomistyring i staten. Det kan medføre risiko for dårlig økonomistyring, manglende ressursutnyttelse og misligheter. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det har vært nok fokus på at regelverket etterleveres i organisasjonen.

5.3 Forvaltningen av de regionale helseforetakene

De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

Riksrevisjonen registrerer at de regionale helseforetakenes rapportering i de årlige meldingene fortsatt er ulik og ufullstendig på enkelte områder, noe som gjør det vanskelig å vurdere måloppnåelsen på disse områdene. Riksrevisjonen mener det fortsatt er behov for å bedre kvaliteten på virksomhetsdataene. Riksrevisjonen konstaterer at målene ikke nås for de nasjonale kvalitetsindikatorerne korridorpatienter, utsending av epikriser, stryking av planlagte operasjoner og diagnostisk vurdering av barn og unge i psykisk helsevern, til tross for en viss framgang. Riksrevisjonen finner det alvorlig at det ennå ikke er etablert gode nok rapporteringsrutiner knyttet til kvalitetsindikatorerne. Det kan etter Riksrevisjonens vurdering reises spørsmål om dette arbeidet er gitt tilstrekkelig prioritet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet retter tilstrekkelig oppmerksomhet mot prioriterte områder, psykisk helsevern, habilitering og rehabilitering og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmissbrukere.

Forhold ved Kreftregisteret og Kreftregisterets Fond

Riksrevisjonen konstaterer at endringene foretatt 8. mai 2007 i vedtektene til Kreftregisterets Fond ikke er forelagt Stiftelsestilsynet for godkjenning, jf. stiftelsesloven § 51. Kreftregisteret er fondets oppretter. Ifølge vedtektene kan Kreftregisteret motta midler fra fondet, og fondets representantskap som består av Kreftregisterets styre, har omdanningsmyndighet til å endre fondets vedtekter. Riksrevisjonen stiller spørsmål om vedtektene er i tråd med stiftelsesloven, blant annet bestemmelsene i § 19 om at det ikke kan foretas

utdelinger til oppretter, og i § 48 om at oppretter ikke kan gis omdanningsmyndighet i vedtektene.

Tildeling av tilskudd til store byggeprosjekter over kapittel 732 post 81

I helseforetaksloven § 16 er det lovfestet en todelt styringslinje overfor de regionale helseforetakene. Eierstyring på foretaksmøtene, jf. § 16 første ledd og styring gjennom å sette vilkår for bevilningene i de årlige oppdragsdokumentene (tilskuddsbrev), jf. § 16 annet ledd. Departementet opplyser at alle midler til de regionale helseforetakene gis som tilskudd, og har vurdert det som styringsmessig mest hensiktsmessig å tildele tilskuddet over kapittel 732 post 81 i foretaksmøtet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets vurdering er i tråd med den lovfestede todelt styringslinjen i helseforetaksloven § 16.

Utvikling i ventetid og praktisering av prioriteringsforskriften

Riksrevisjonen konstaterer at ventetid for rettighetspasienter innen områdene somatikk, inklusiv revmatiske sykdommer, fysikalsk medisin og rehabilitering, og psykisk helsevern har økt fra 2006 til 2007, og at ventetiden for rettighetspasienter har økt mer enn for alle pasienter innen flere av gruppene. Riksrevisjonen ser alvorlig på den negative utviklingen nasjonalt, og at det fortsatt er store regionale forskjeller i ventetid.

Riksrevisjonen konstaterer at det per 3. tertial 2007 er store variasjoner mellom regionene innen områdene somatikk, inklusiv revmatiske sykdommer, fysikalsk medisin og rehabilitering, og psykisk helsevern i andelen pasienter som tildeles rett til nødvendig helsehjelp. Riksrevisjonen rapporterte også i Dokument nr. 1 (2006–2007) om store variasjoner, og stiller derfor spørsmål om det arbeides tilstrekkelig og målrettet for å imøtekomme kravet om en mer enhetlig praktisering av prioriteringsforskriften.

Ambulansetjenesten

Bruk av ambulanser til transportoppdrag som kunne vært utført av andre kjøretøy, kan være kostnadsdrivende. Riksrevisjonen registrerer at de regionale helseforetakene fortsatt venter på resultatet av det arbeidet de gjorde med å utvikle ny forskrift for transport av liggende pasienter, og mener det er uheldig at arbeidet er blitt forsinket fra Helsedirektoratets og Veidirektoratets side.

God datakvalitet og styringsinformasjon er vesentlig på et viktig område som prehospitale tjenester. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det

¹³) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

fortsatt ikke finnes nasjonale drifts- og kvalitetsdata innen de akuttmedisinske tjenestene, og stiller spørsmål ved om arbeidet med å utvikle et system for innsamling og behandling av data fra akuttmedisinske tjenester har vært tilstrekkelig prioritert fra departementets side.

Rutiner for betaling av obduksjonslaboranter i Helse Sør-Øst

Fylkeskommunene, Rikshospitalet og Det norske radiumhospital ble allerede i 1996 pålagt av departementet å endre rutinene slik at direkte betaling til obduksjonslaboranter ikke skulle finne sted. Riksrevisjonen ser alvorlig på at fire helseforetak i Helse Sør-Øst fortsatt praktiserer rutiner hvor obduksjonslaborantene mottar kontant betaling fra begravelsesbyråer for nedlegging av lik i kister, og at praksisen først opphørte ved Ullevål universitetssykehus HF i april 2007. I lys av funnene i Helse Sør-Øst stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om det finnes tilfeller av tilsvarende praksis i de øvrige helseregionene.

Obduksjonslaborantene utfører tjenestene for begravelsesbyråene i helseforetakenes lokaler. Det gir risiko for at arbeidet foregår i obduksjonslaborantenes arbeidstid, som allerede er betalt for av helseforetaket som arbeidsgiver. Praksisen med kontant betaling til obduksjonslaborantene gir etter Riksrevisjonens vurdering risiko for at midlene ikke innberettes av den enkelte obduksjonslaborant til skattemyndighetene.

Korridorpasienter i Helse Vest

Riksrevisjonen ser alvorlig på den vedvarende høye andelen korridorpasienter ved Helse Stavanger HF. Å bli plassert på korridor har store negative konsekvenser for pasienten og gjør det vanskeligere for personalet å gi pasienten god behandling og pleie. Korridorplass er til hinder for ivaretagelse av pasientens verdighet, og gjør det vanskelig for personalet å overholde den lovpålagte taushetsplikten. Korridorsenger er et alvorlig sikkerhetsmessig avvik i forhold til brannforskriften og internkontrollforskriften. Helse Vest er regionen med høyest andel korridorpasienter (3 prosent i 3. tertial 2007), og Helse Stavanger HF skiller seg negativt ut med gjennomsnittlig andel på nærmere 9 prosent. Det har vært en økning i antall korridorpasienter ved Helse Stavanger de siste årene, og Riksrevisjonen mener det er uheldig at Helse Vest RHF og Helse Stavanger HF ikke har klart å oppfylle målsettingen for overflytting av pasienter til St. Svithun Hotell i større grad.

6 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2008 svart:

”Det vises til Riksrevisjonens brev av 18.06.08. Der forholdene i utkastet til Dokument nr. 1 er behandlet flere steder, vil departementets merknader bli behandlet ett sted, fortrinnsvis under punkt 5, Riksrevisjonens bemerkninger.

1.3.3 Mangelfull styring i helsetjenesteforvaltningen under Arbeids- og velferdsetaten – risiko for misligheter og feilutbetalinger

Helse- og omsorgsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader i arbeidet med å utvikle og forbedre styringsdialogen mellom departement og direktorat, og mellom de respektive departementer og fylkesmannsembetene på områder som berører brukergrupper innen rusarbeid og boligsosialt arbeid.

I tillegg vil departementet understreke at en rekke av tilskuddene nylig har blitt samordnet, samt at nylig fremlagte og pågående evalueringer vil bidra til å skape en mer enhetlig tilskuddsordning.

1.4.1 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Kvalitet på rapporteringen

I tillegg til Riksrevisjonens oppsummering vil departementet bemerke at hvert av de regionale helseforetakene er en selvstendig tilskuddsmottaker. Departementet er likevel enig i at det er gunstig å kunne sammenlikne de regionale helseforetakene bedre. Departementet vil derfor utarbeide en mal for tilbakemeldingen i årlig melding. Malen vil gi veiledning for hvordan denne delen av årlig melding skal utformes og hvilken informasjon som skal inngå.

Måloppnåelse – indikatorer/styringsvariabler

I tillegg til Riksrevisjonens oppsummering vil departementet bemerke at en er i ferd med å gjennomgå om dagens styringsvariabler er de mest hensiktsmessige i departementets oppfølging overfor de regionale helseforetakene.

Måloppnåelse – områder med særlig fokus i oppdragsdokumentene

Departementet vil bemerke at DPS-strukturen har blitt kraftig utbygget siden opptrappingsplanen for psykisk helse ble påbegynt. Imidlertid vil det måtte arbeides videre for å oppnå bedre

tilgjengelighet og å gjøre tjenestene mer sammenhengende innen psykisk helsevern.

Alle de regionale helseforetakene har vurdert behovet for sikkerhetsplasser.

Departementet har tillit til at de regionale helseforetakene følger opp styringssignalene og sitt "å sørge for" ansvar, slik at antall plasser svarer med behovet.

På grunn av stor faglig uenighet om kvalitetsindikatoren "90 % av pasientene innenfor psykisk helsevern for barn og unge skal bli diagnostisk vurdert etter ICD-10", har departementet ikke lagt vekt på rapporteringen på denne styringsparameteren i sin tilbakemelding til de regionale helseforetakene.

I forbindelse med innføringen av ventetidsgarantien 1. september 2008 vil 10 dagers regelen for vurdering bli formalisert i lovverket. Det er igangsatt prosjekter som skal bedre henvisningskompetansen i kommunen for å sikre at henvisningen inneholder tilstrekkelig informasjon slik at vurderingsfristen kan overholdes, og at vurderingen sikrer pasienten rett behandling, på rett nivå og til rett tid.

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) ble det lagt frem en Nasjonal strategi for habilitering og rehabilitering. Strategien vil medføre at oppmerksomheten på dette området vil øke. Departementet mener det er positivt at det er sterk oppmerksomhet rettet mot rehabilitering og habilitering, og at det arbeides langsiktig.

For tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelavhengige arbeider departementet, blant annet sammen med KS, for å få til mer helhetlige og sammenhengende behandlingsforløp på tvers av de organisatoriske skillelinjene i helsetjenesten.

1.4.4 Organiseringen av internrevisjonen i Helse Nord RHF

Etter Riksrevisjonens vurdering er det risiko for at organiseringen av internrevisjonen i Helse Nord RHF ikke sikrer tilstrekkelig uavhengighet fra administrasjonen, og at forholdene ikke sikrer tilstrekkelig uavhengighet fra administrasjonen. Internrevisjonen i Helse Nord RHF består av to personer. Det foreligger et eget kostnadssted og et eget budsjett for virksomheten, og internrevisor har full disposisjonsrett over eget budsjett. Men ut fra behovet for arbeidsdeling i forhold til bestilling og anvisning er det valgt en løsning der anvisningsrett er lagt til leder for serviceseksjo-

nen i Helse Nord RHF. Helse Nord RHF har også informert om at kontrollkomiteens bekymring var knyttet til budsjettfordelingen mellom ulike kostnadsarter, ikke til størrelsen på budsjettet som sådan.

1.4.5 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold ved de regionale helseforetakene

Avvik knyttet til kapittel 732 post 77 – refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus

Riksrevisjonens kontroll viser at de regionale helseforetakene oppgir å ha mottatt 124,2 mill. kroner mer i tilskudd over kap. 732 post 77 enn det som er ført i statsregnskapet.

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt regionale helseforetak om å foreta en gjennomgang av avviket. Det opplyses at avviket i all hovedsak skyldes at de regionale helseforetakene også har rapportert på refusjon av egenbetaling, egenandelstak 1 (kap. 2752 post 70).

Tildeling av enerett til Helse Vest IKT og tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene

Riksrevisjonen har bedt om at saken om Helse Vest IKT forelegges regelverksforvalter, Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Departementet deler ikke Riksrevisjonens syn, og har tatt opp saken i en egen korrespondanse til Riksrevisjonen, senest ved brev av 08.07.08. Rettspraksis på området er verken omfattende eller entydig. Saken om sykehusapotekene er brakt inn for ESA.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering

Nasjonalt folkehelseinstitutt

Riksrevisjonen påpeker at det er svakheter og mangler i enkelte helseregistre ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Dette gjelder Dødsårsaksregisteret, Medisinsk fødselsregister (MFR) og System for vaksinasjonskontroll (Sysvak). Konsekvensen av mangelfulle og lite oppdaterte helseregistre kan føre til feilbehandling, og at viktige helsepolitiske beslutninger blir tatt og iverksatt på bakgrunn av feilaktige data. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er manglende samsvar mellom ansvar og virkemidler som har ført til at kvaliteten på registrene ikke er tilfredsstillende. Helse- og omsorgsdepartementet ser svært alvorlig på Riksrevisjonens funn, og har tatt opp saken om system for elektroniske meldinger av fødsler og svangerskapsavbrudd med de regionale helse-

foretakene. Foretakene skal påse at systemet er på plass i løpet av 2008. Departementet har også tildelt ekstra midler til Nasjonalt folkehelseinstitutt til gjennomføring av elektronisk melding ved MFR, og som et bidrag til å holde god kvalitet og aktualitet på dataene. Ved utgangen av første kvartal 2008 er nærmere 70 pst. av meldingene elektroniske.

For å løse de problemer som Riksrevisjonen peker på ved system for vaksinasjonskontroll (Sysvak), har Skattedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt hatt dialog over tid. Mange av problemene kan løses ved at instituttet sentralt har en kopi av relevante og nødvendige opplysninger fra Folkeregisteret, slik at helsepersonell gis tillatelse til å søke på personer over hele landet. Dette vil kunne sikre samsvar mellom lokal database og Sysvak sentralt, da det tas utgangspunkt i de samme opplysningene, og vil forhindre at en person som flytter mellom kommuner risikerer å få samme vaksine flere ganger. Dette vil også bidra til en sikrere identifisering og kvalitetssikre at vaksinasjon blir registrert på riktig person i Sysvak. Departementet har tatt opp saken med Skattedirektoratet og har kommet med ulike alternativer til hvordan dette kan løses. Departementet avventer svar fra Skattedirektoratet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har hatt tilstrekkelig fokus i sin styring og oppfølging av området. Helse- og omsorgsdepartementet viser til at regjeringen i mars 2008 besluttet å iverksette et forprosjekt for et nasjonalt helseregisterprosjekt. Målet er å legge til rette for bedre utnyttelse av data i de sentrale helseregistrene innenfor deres formål. Dødsårsaksregisteret, MFR og Sysvak er blant de registre som omfattes av prosjektet. Videre har Nasjonalt folkehelseinstitutt i gangsett et forprosjekt for prosjektet "Dagens helsetall" som har som mål å gjøre instituttets registre vesentlig mer aktuelle, nyttige, tilgjengelige, sikre og gode. Som oppfølging av prosjektet "Dagens helsetall" var det i juni et møte mellom FHI, MFR og de fem største sykehusene som melder inn 48 pst. av landets fødsler. Tema på møtet var elektronisk melding, personvern m.m.

Riksrevisjonen er kritisk til at ikt-føringene i tildelingsbrevet ikke er nedfelt i interne styringsdokumenter ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Føringene er heller ikke rapportert på og fulgt opp i styringsdialogen med departementet. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om strategisk

bruk av ikt har nok oppmerksomhet i styringen. Det er risiko for lite effektive systemløsninger som gir dårlig tilgjengelighet for brukerne. Helse- og omsorgsdepartementet og Nasjonalt folkehelseinstitutt har drøftet utfordringene i styringsdialogen i vårens etatsstyringsmøte. Departementet følger opp saken i andre halvdel av 2008, og vil sørge for at spørsmålet om strategisk bruk av ikt blir fulgt opp i styringsdialogen.

Kontrollsystem for Utbetaling av HelseRefusjoner (KUHR)

Departementet vil i det videre arbeidet med styring av Arbeids- og velferdsetaten vurdere behovet for å utarbeide mer konkrete og målbare styringsparametre.

Departementet vil også gjennomgå rutineene for resultatoppfølging av føringer og oppdrag i tildelingsbrevet.

Det påpekes at det er et lavt antall behandlere som har tatt i bruk ny løsning (KUHR), og det henvises til gevinstrealiseringsplan for KUHR hvor det blant annet står at en forutsetning for full gevinstrealisering er at behandlere tar i bruk ny løsning.

Det begrensede omfanget av innsending over nettet skyldes delvis kostnadene forbundet ved dette, men også at enkelte journalleverandører ikke kan tilby sine kunder mulighet for slik innsending. I et større bilde er omfanget av innsending over nettet også påvirket av hvilke øvrige tjenester som leveres gjennom Norsk Helsenett og som krever bruk av digital signatur og PKI (Public Key Infrastructure).

I løpet av 2008 er det planlagt å realisere elektronisk utsending av fastlegelister. I 2009 kommer eResept med sin løsning som også inkluderer mulighet for innsending av individuelle søknader om legemidler. Disse tjenestene forutsetter bruk av PKI og vil dermed bidra til at legene får økt nytte av å anskaffe en slik løsning.

Departementet legger til grunn at de nevnte tiltak sammen med det pågående lovarbeidet for å pålegge leger å ta i bruk Norsk Helsenett for å kommunisere med NAV elektronisk, vil bidra til å få på plass forutsetningene for at KUHR kan gi gevinstrealisering.

5.2 Helsedirektoratet

Departementet ser alvorlig på Riksrevisjonenes omfattende merknader knyttet til brudd på

anskaffelsesreglementet i Helsedirektoratet. Saken er tatt opp med Helsedirektoratets ledelse. Departementet vil, i samarbeid med direktoratet, etablere en egen prosjektgruppe som skal gjennomgå Helsedirektoratets rutiner på saksområdet.

5.3 Forvaltningen av de regionale helseforetakene

De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

Departementet vil understreke at hvert av de regionale helseforetakene er en selvstendig tilskuddsmottaker. Departementet er enig i at det er gunstig å kunne sammenlikne de regionale helseforetakene bedre. Departementet vil derfor utarbeide en mal for tilbakemeldingen på foregående år i årlig melding. Malen vil gi veiledning for hvordan denne delen av årlig melding skal utformes og hvilken informasjon som skal inngå. Departementet er videre i ferd med å gjennomgå om dagens styringsvariabler er de mest hensiktsmessige i departementets oppfølging overfor de regionale helseforetakene.

Når det gjelder spørsmålet om departementet retter tilstrekkelig oppmerksomhet mot de prioriterte områdene psykisk helsevern, habilitering og rehabilitering samt tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelavhengige, ønsker departementet å understreke at det er utarbeidet opptrappingsplaner både for psykisk helse (St.prp. nr. 63 (1997–1998)) og for rusfeltet (St.prp. nr. 1 (2007–2008)). I tillegg er det utarbeidet en nasjonal strategi for habilitering og rehabilitering (St.prp. nr. 1 (2007–2008)). Disse er forelagt Stortinget og innarbeidet i oppdragsdokumentene til de regionale helseforetakene. Manglende måloppnåelse har blitt tatt opp i foretaksmøter. Departementet vil også vise til årsrapportene fra beregningsutvalget for spesialisthelsetjenesten som for 2006 har konkludert med at ressursveksten har vært større innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelavhengige enn innen det somatiske fagområdet på nasjonalt nivå. Departementet vil også fremover ha sin oppmerksomhet rettet mot disse områdene.

Forhold ved Kreftregisteret og Kreftregisterets fond

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om vedtektene i Kreftregisterets fond er i tråd med stiftelsesloven. Endringene av vedtektene til Kreftregisterets Fond blir nå forelagt Stiftelsestilsynet til godkjenning. Departementet forventer at eventuelle pro-

blemstillinger knyttet til lovverket vil bli påpekt og håndtert i denne forbindelse.

Tildeling av tilskudd til store byggeprosjekter over kapittel 732 post 81

Riksrevisjonen viser til at departementet tidligere har opplyst at alle midler til de regionale helseforetakene gis som tilskudd, og at departementet har vurdert det som styringsmessig mest hensiktsmessig å tildele tilskuddet i foretaksmøtet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet ved å tildele tilskudd til store byggeprosjekter over kapittel 732 post 81 gjennom foretaksmøtene og ikke oppdragsdokumentene (tilskuddsbrev), er i tråd med den lovfestede todelte styringslinjen i helseforetaksloven § 16.

Departementet vil peke på at staten har to posisjoner som gir adgang til å styre de regionale helseforetakene:

- 1 Staten kan i kraft av å være øverste nasjonale myndighet styre de regionale helseforetakene på samme måte som den kan styre all annen virksomhet, gjennom lover, forskrifter, krav om godkjenning, tilsyn osv. Det vil si at staten, som stat, kan styre disse foretakene på samme måte som den styrer de private helsetjenestene.
- 2 Etter gjennomføringen av foretaksreformen er staten også blitt eier av de regionale helseforetakene og har full styringsrett i kraft av eierskapet. Helseforetaksloven har imidlertid fastsatt formkrav til eierstyringen. Eierstyringen kan kun skje gjennom foretaksmøtet, jf. § 16 første ledd. Dette formkravet gjelder enten eier styrer de regionale foretakene ved å endre vedtektene, velge styremedlemmer eller gi instruksjoner til styret.

Statens fullfinansiering av virksomheten gir i tillegg eier av de regionale helseforetakene en mulighet til å styre ved å sette vilkår for de midlene som tildeles. Når eier styrer gjennom tildeling av midler, gjelder et unntak fra formkravet i helseforetaksloven § 16 første ledd. Etter annet ledd i bestemmelsen kan det fastsettes vilkår for bevilgninger uten at vilkårene vedtas i foretaksmøtet. § 16 annet ledd åpner for at departementet kan sette vilkår utenfor foretaksmøtet, for eksempel skriftlig i form av brev eller annet dokument, men er ikke til hinder for at departementet følger formkravet i hovedregelen i første ledd og vedtar vilkårene i foretaksmøtet.

Tilskudd til store investeringsprosjekter er en oppfølging av vedtak gjennom Stortingets behandling av St. prp. nr 1 (2003–2004) vedrørende særskilt bidrag til gjennomføring av tre ulike investeringsprosjekter, og er knyttet til håndtering av kapitalforvaltningen i de respektive helseregioner.

Departementet mener denne posten bør sees i sammenheng med styringen av investeringer og låneopptak. Økonomiske styringskrav og rammebetingelser settes i foretaksmøtene, og departementet vurderer det derfor som styringsmessig mest hensiktsmessig å tildele det særskilte investeringstilskuddet i foretaksmøtet.

Utvikling i ventetid og praktisering av prioriteringsforskriften

Den gjennomsnittlige ventetiden for pasienter som har fått behandling har gått ned fra 2002. Først og fremst har dette skjedd fra 2002 til 2004. Ventetidene har etter dette stabilisert seg.

Ventetidene har imidlertid vært preget av svingninger. Ifølge fagmyndigheten, Norsk pasientregister (NPR), er disse svingningene påregnelige, og kan både være et resultat av tilfeldige faktorer og strukturelle forhold som ferieavvikling.

Departementet er enig i NPRs vurdering, og vil understreke at det derfor ikke er uproblematisk å trekke klare konklusjoner mht endring i ventetider, når variasjonene er små. Et annet viktig poeng som NPR har trukket frem, er at ventetidsmålene alene ikke gir et riktig og helhetlig bilde av aktiviteten eller tilgjengeligheten til behandling på sykehusene. For å få et helhetlig bilde må derfor aktivitetsmål som favner all øyeblikkelig hjelp, i tillegg til planlagt virksomhet, benyttes. Eksempelvis kommer hele 70 pst. av pasientene inn som øyeblikkelig hjelp uten ventetid.

Uavhengig av utfordringene knyttet til tolkningen av ventetidene, følger departementet kontinuerlig med på utviklingen i ventetidene. Departementet har derfor valgt å videreføre denne styringsindikatoren i årets oppdragsdokument for å sikre fortsatt fokus på dette området.

Når det gjelder ventetider for prioriterte pasientgrupper, mener departementet at bruk av andre pasientgrupper enn de Riksrevisjonen bruker i sin fremstilling, kan gi et mer nyansert bilde av ventetidene. Eksempelvis viser tall fra NPR at ventetiden for pasienter med lungesykdommer og indremedisinske sykdommer er redusert fra 2006 til 2007.

Data fra NPR har, som Riksrevisjonen viser til, vist at det er store forskjeller med hensyn til andel pasienter som tildeles rett til nødvendig helsehjelp. Departementet har derfor valgt å videreføre denne styringsvariabelen i årets oppdragsdokument. Arbeidet i samarbeidsprosjektet mellom Helsedirektoratet og de regionale helseforetakene vedrørende riktigere prioritering i spesialisthelsetjenesten vil derfor være et svært viktig ledd i praktiseringen av prioriteringsforskriften. Dette arbeidet er planlagt avsluttet i løpet av 2008, og departementet følger denne prosessen nøye.

Ambulansetjenesten

Helse- og omsorgsdepartementet deler Riksrevisjonens vurdering om at det er uheldig at arbeidet med regelverket for transportbiler av lignende pasienter er blitt forsinket. Helse- og omsorgsdepartementet har mottatt brev fra Samferdselsdepartementet datert 17. juli d.å. med forslag til nye regler for pasienttransport (helse-transportbiler) oversendt fra Vegdirektoratet 18. juni 2008 (200803325). Helse- og omsorgsdepartementet har nå til vurdering eventuelle merknader til høringsutkastet.

Når det gjelder utvikling av system for innsamling og behandling av data fra akuttmedisinske tjenester, vises det til tidligere merknader om at Helsedirektoratet har som målsetting at et ensartet og nasjonalt system for innsamling og behandling av data fra de akuttmedisinske tjenestene skal bli utviklet i løpet av 2008.

Rutiner for betaling av obduksjonslaboranter i Helse Sør-Øst RHF

Departementet viser til vårt brev av 21. mai 2008 hvor departementet gir uttrykk for at tidligere praksis ikke er i tråd med god virksomhetsutøvelse og gjeldende regelverk for bierverv.

Departementet vil på bakgrunn av saken i Helse Sør-Øst RHF be de øvrige regionale helseforetakene om å foreta en tilsvarende gjennomgang av rutiner i underliggende helseforetak.

Korridorpasienter i Helse Vest RHF

De regionale helseforetakene har gjennomført flere tiltak knyttet til indikatoren som viser antall og andel korridorpasienter i registreringsperioden. Den manglende måloppnåelsen er tatt opp på årlige foretaksmøter. Likevel viser resultatene, særlig i Helse Vest RHF, at tiltakene foreløpig ikke har hatt ønsket effekt på antall korridorpasienter. Helse- og omsorgsdepartementet vil

følge utviklingen i Helse Vest RHF nøye. Departementet vil i styringsdialogen med Helse Vest RHF understreke betydningen av å analysere årsakene til korridorpasienter og følge disse opp med tiltak.

Når det gjelder Stavanger Universitetssykehus (SUS) har dette helseforetaket innført flere tiltak for å få redusert problemet med korridorpasienter. SUS åpnet i april 2008 nytt akuttmottak med observasjons- og behandlingsavdeling som vil bidra til bedre intern pasientflyt og kunne redusere antallet korridorpasienter. Videre er det opprettet en funksjon som pasientflytkoordinator, en felles ressurs for somatiske klinikker. En viktig del av oppgaven er å være pådriver for å overføre pasienter til St. Svithun pasienthotell. Det vil også bli opprettet en sykepleiesentral i september d.å. som en fellesressurs for alle klinikkene. Sykepleiesentralen skal ha som oppgave å gi service og trygghet til hotellpasienter, gi pleie/behandling som sårstell, antibiotikainfusjoner og gjennomføre andre enkle prosedyrer som å forberede til enkle operasjoner og diagnostiske undersøkinger og gi informasjon og oppfølging etter behandling eller undersøkelser. Tiltaket vil avlaste sykehuspostene i håndtering av hotellpasienter. Videre har administrerende direktør ved Stavanger Universitetssykehus bestemt at det skal innføres endringskontrakter ved sykehuset for å gjennomføre årets budsjetttilpasninger. Endringskontrakten er en avtale mellom administrerende direktør og klinikkdirektør der lederen skriftlig forplikter seg til å oppfylle de resultatmålene klinikken har fått. Bruk av pasienthotellet er et av disse resultatmålene og vil være gjenstand for månedlig oppfølging. Helse Vest RHF mener at med disse tiltakene i løpet av 2008, vil en kunne nå målsettingen om ca 500 pasienter i hotellet per uke og dermed redusere tallet på korridorpasienter i sykehuset.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ti revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknad til Helsedirektoratet. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i ett særlovselskap og ett deleid aksjeselskap, men flere merknader til forvaltningen av de regionale helseforetakene.

7.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering

Nasjonalt folkehelseinstitutt

Helseregistrene har blant annet en viktig funksjon i forhold til forskning og styring av helseforvaltningen. Registrene skal gi informasjon til helse-tjenesten og helseforvaltningen slik at helsehjelp kan gis på forsvarlig og effektivt vis. Riksrevisjonens kontroll av Dødsårsaksregisteret, Medisinsk fødselsregister (MFR) og System for vaksinasjonskontroll (Sysvak) ved Nasjonalt folkehelseinstitutt viser at det er svakheter ved registrenes kvalitet. Registrene er mangelfulle og lite oppdaterte, noe som kan føre til feilbehandling, og at viktige helsepolitiske beslutninger blir tatt og iverksatt på bakgrunn av feilaktige data. Departementet viser til at regjeringen har besluttet å iverksette et forprosjekt for et nasjonalt helseregisterprosjekt med det formål å legge til rette for bedre utnyttelse av data i de sentrale helseregistrene. Prosjektet omfatter også de tre omtalte registrene. Videre har Nasjonalt folkehelseinstitutt igangsatt et forprosjekt for prosjektet ”Dagens helsetall”, som har som mål å gjøre instituttets registre vesentlig mer aktuelle, nyttige, tilgjengelige, sikre og gode. Riksrevisjonen ser alvorlig på svakheter ved registrene, men ser positivt på at det er iverksatt tiltak for å heve kvaliteten.

Effektive og brukervennlige ikt-systemer er viktig for å sikre brukerne god tilgjengelighet til offentlige tjenester, samt økt elektronisk informasjonsutveksling både i det offentlige, og for næringsliv og privatpersoner. Kontrollen av Nasjonalt folkehelseinstitutt viser at ikt-føringene fra departementet ikke er nedfelt i interne styringsdokumenter. Føringene er heller ikke rapportert på og fulgt opp i styringsdialogen med departementet. Manglende sporbarhet mellom mål, tiltak og rapportering kan medføre at Stortingets mål ikke nås. Konsekvensen kan være lite effektive systemløsninger som gir dårlig tilgjengelighet. Riksrevisjonen finner grunn til å kritisere departementets styring, men konstaterer at departementet vil følge opp den strategiske bruken av ikt gjennom styringsdialogen. Det vises også til Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor.¹⁴

14) Dokument nr. 3:12 (2007–2008).

Kontrollsystem for Utbetaling av HelseRefusjoner (KUHR)

Gode og effektive rutiner og kontroll i staten er av betydning for å sikre effektiv og korrekt forvaltning. Riksrevisjonens gjennomgang av KUHR viser at systemet ikke har gitt den forventede gevinstrealisering. Systemet er ennå ikke fullstendig utviklet som saksbehandlingsverktøy, slik som Arbeids- og sosialdepartementet forutsatte i 2005. Få behandlere har tatt i bruk systemets mulighet for elektronisk innsending av refusjonskrav. Dette har blant annet ført til at systemet ikke har frigjort ressurser til kontrollarbeid. Konsekvensen kan være økt risiko for manglende måloppnåelse på kort og lang sikt. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har definert styringsparametere eller rapporteringskrav for å måle kvaliteten på og resultatene av kontrollarbeidet ved NAV Helsetjenesteforvaltning. Dette er spesielt uheldig da det er risiko for at området er mislighetsutsatt. Det er også risiko for feilutbetalinger. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at området er under god styring og kontroll, og konstaterer at departementet vil følge opp at tiltak blir iverksatt.

7.2 Helsedirektoratet

Å gi rusmiddelavhengige og bostedsløse et helhetlig tilbud er viktig for å sikre best mulig rehabilitering og integrering for den enkelte bruker. Riksrevisjonens kontroll av tilskuddsordningene kommunalt rusarbeid og boligsosialt arbeid viste utydelige kriterier for måloppnåelse, uklare roller og ansvar, varierende oppfølging og manglende enhetlig forvaltning. Kontrollen viste også at departementet ikke hadde utarbeidet nødvendig regelverk for tilskuddsordningen kommunalt rusarbeid. Ovennevnte faktorer kan føre til svak ressursstyring og at sårbare brukere med komplekse behov ikke får de tjenestene de trenger. Etter Riksrevisjonens vurdering er den mangelfulle mål- og resultatstyringen kritikkverdig.

Departementet uttaler at det vil følge opp Riksrevisjonens merknader i arbeidet med å utvikle og forbedre styringsdialogen mellom departementet og direktorat og mellom de respektive departementer og fylkesmannsembetene på områder som berører brukergrupper innen rusarbeid og boligsosialt arbeid. Departementet viser videre til at nylig framlagte og pågående evalueringer vil bidra til å skape en mer enhetlig tilskuddsordning. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets tiltak er tilstrekkelig til å gjøre innsatsen mer målrettet og samordnet for bru-

kerne i tråd med Stortingets forutsetninger for bekjempelse av fattigdom.

Lov om offentlige anskaffelser og reglement for økonomistyring i staten skal sikre lik konkurranse og best mulig anvendelse av offentlige midler. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at den ser svært alvorlig på det store antall merknader som knytter seg til brudd på anskaffelsesreglementet i statlige virksomheter.¹⁵ Riksrevisjonens kontroll av Helsedirektoratet viser manglende sporbarhet mellom kontrakter og økonomisystem, direkte kjøp uten konkurranse og manglende anskaffelsesprotokoller. Konsekvensen kan være dårlig økonomistyring, manglende ressursutnyttelse og misligheter. Riksrevisjonen er kritisk til Helsedirektoratets praksis ved anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i samarbeid med Helsedirektoratet vil etablere en prosjektgruppe som skal gjennomgå direktoratets rutiner på saksområdet.

7.3 Forvaltningen av de regionale helseforetakene

Resultatrapporteringen og måloppnåelsen er fortsatt svak innen de prioriterte områdene psykisk helsevern, habilitering og rehabilitering og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmissbrukere. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det gjennom flere år ikke har vært gode nok rapporteringsrutiner for kvalitetsindikatorne. Innen psykisk helsevern for barn og unge benyttes det én kvalitetsindikator med så stor faglig uenighet at departementet ikke vektlegger rapporteringen av den. Etter Riksrevisjonens syn er dette svært uheldig for departementets styring og oppfølging, og det bidrar til uklarhet rundt relevansen av kvalitetsindikatorne. Departementet opplyser at det er i ferd med å evaluere dagens styringsvariabler, og at en mal for resultatrapportering i årlig melding vil bli utarbeidet.

Departementet påpeker at gjennomsnittlig ventetid for behandlede pasienter har gått ned siden 2002, at de har stabilisert seg etter 2004, og at svingninger i ventetid kan være resultat av tilfeldige faktorer og strukturelle forhold som ferieavvikling. Riksrevisjonen har imidlertid sett på ventetidsstatistikk for 2006 og 2007. Riksrevisjonen har valgt å sammenligne 3. tertial begge år, og tallene viser at ventetidene for rettighetspasienter har økt innen området somatikk som helhet. Kravet til reduserte ventetider for rettighetspasienter innen psykisk helsevern for voksne er heller

15) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

ikke innfridd. Riksrevisjonen ser alvorlig på den negative utviklingen i ventetid.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det fortsatt er store regionale forskjeller i andelen pasienter som tildeles rett til nødvendig helsehjelp. Dette gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter. Konsekvensen er at like pasienter får ulik rettslig stilling avhengig av hvilken region de tilhører. Riksrevisjonen mener at arbeidet med å få til en enhetlig praktisering av prioriteringsforskriften tar uforholdsmessig lang tid.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at fire helseforetak i Helse Sør-Øst har praktisert rutiner hvor obduksjonslaborantene mottar kontant betaling fra begravellesbyråer for nedlegging av lik i kister, til tross for pålegg fra departementet i 1996 om endring av rutinene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet gir uttrykk for at praksisen ikke er i tråd med god virksomhetsutøvelse og gjeldende regelverk for bierverv, og at det vil følge opp at praksisen endres ved de fire helseforetakene i Helse Sør-Øst. Departementet vil også be de øvrige regionale helseforetakene om å foreta en tilsvarende gjennomgang av rutiner i underliggende helseforetak.

Tilskuddet til store byggeprosjekter over kapittel 732 post 81 er angitt i oppdragsdokumentene for 2007, samtidig som det framgår at formell tildeling av midlene vil skje i foretaksmøtet. Overfor de regionale helseforetakene har departementet rollen som eier i foretaksmøtet, og som tilskuddsforvalter ved å sette vilkår for bevilgninger i oppdragsdokumentet (tilskuddsbrev). Riksrevisjonen deler ikke departementets oppfatning om at det i rollen som eier har mulighet til å styre ved å sette vilkår i foretaksmøtet for de midler som tildeles. Departementet har som tilskuddsforvalter i oppgave å sørge for at bevilgninger formidles til de regionale helseforetakene i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Som tilskuddsforvalter er departementet underlagt kravene til oppfølging og kontroll av tilskuddsordningene i bestemmelsene om økonomistyring i staten, kapittel 6. Riksrevisjonen kan ikke se at tilskudd til investeringer blir omfattet av avvik fra normalprosedyren, jf. kapittel 6.4. Dette tilsier at departementet derfor skal sette eventuelle vilkår for også dette tilskuddet i oppdragsdokumentet (tilskuddsbrev), og ikke i foretaksmøtet. Å tildele samme midler både som eier i foretaksmøtene og som tilskuddsforvalter i oppdragsdokumentene, innebærer etter Riksrevisjonens vurdering en

uheldig rollesammenblanding som skaper ytterligere uklarhet i ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementet og de regionale helseforetakene.

Riksrevisjonen har merket seg departementets tiltak vedrørende manglende godkjenning av vedtektene til Kreftregisterets Fond, den høye andelen korridorpasienter i Helse Vest, forsinket regelverk for transport av liggende pasienter og datasystem for akuttmedisinske tjenester. Riksrevisjonen vil følge opp resultatene av tiltakene som framgår av departementets svar.

Riksrevisjonen registrerer departementets oppfølging av to tidligere merknadssaker vedrørende regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet deler ikke Riksrevisjonens syn på saken om Tildeling av enerett til Helse Vest IKT AS. Som departementet påpeker, er rettspraksis på området verken omfattende eller entydig, og Riksrevisjonen ber på nytt om at departementet nå forelegger gjenstående spørsmål for regelverksforvalter.

Heller ikke for 2007 har foretaksgruppene nådd eiers økonomiske krav. Størrelsen på avvikene varierer mellom foretaksgruppene, og i Helse Sør-Øst er avviket betydelig. Det gjøres oppmerksom på at Riksrevisjonen har iverksatt en forvaltningsrevisjon om økonomistyring av og ved helseforetakene der formålet er å belyse mulige årsaker til at helseforetakene ikke ivaretar eiers økonomiske styringskrav.

For tiden pågår det også en hovedanalyse innen forvaltningsrevisjon om kapasitet, prioritering og overordnet styring innen voksenpsykiatri. I tillegg viser Riksrevisjonen til undersøkelsen om ikt i sykehus og elektronisk samhandling i helsetjenesten som ble rapportert i Dokument nr. 3:7 (2007–2008).

7.4 Tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold anser Riksrevisjonen at følgende saker er avsluttet: statsregnskapet og departementets forklaringer, ikt-systemer og rutiner ved Helsedirektoratet (Statens autorisasjonskontor for helsepersonell), departementets styring av miljørettet helsevern og smittevern samt ulykkes- og atomberedskap, og departementets styring av Nasjonalt folkehelseinstitutt.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

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 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Det er ett programområde under Justisdepartementet, Justissektoren.

Justisdepartementets budsjett for 2007 var på 16,9 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 15,7 mrd. kroner
- nybygg/anlegg 88 mill. kroner
- tilskudd/overføringer 1,1 mrd. kroner

Justisdepartementets budsjetterte inntekter for 2007 var på 2,8 mrd. kroner.

Justisdepartementet har ansvar for 16 virksomheter. Domstoladministrasjonen, som har ansvar for domstolene, er i tillegg under justisministerens parlamentariske ansvarsområde overfor Stortinget. Riksrevisjonen har avgitt 17 avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

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 2007 viser at det på enkelte kapitler og poster er merutgifter og mindreinntekter. Etter å ha fått en utdypende forklaring på enkelte kapitler og poster fra Justisdepartementet, anser Riksrevisjonen at merutgiftene og merinntektene er tilfredsstillende forklart.

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

Politiets data- og materieltjeneste

Politiets data- og materieltjeneste (PDMT), som er en enhet underlagt Politidirektoratet, ble etablert ved en sammenslåing av Politiets datatjeneste og Politiets materieltjeneste i 2004. PDMT skal være politiets nasjonale kompetanse- og servicesenter når det gjelder ikt, materiell og logistikk og også eiendom, bygg og anlegg. PDMT skal løse oppgavene ved å anskaffe, utvikle, forvalte og drifte felles ikt-løsninger,

utvikle politioperativt materiell og sikre politi- og lensmannsetaten tilgang til varer og tjenester til konkurransedyktige priser gjennom effektive og korrekte anskaffelsesprosesser.

Riksrevisjonen har kontrollert gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelser ved PDMT. Revisjonen viser at PDMT har svake oppfølgingsrutiner av kontraktsporføljen. Skriftlig dokumentasjon av anskaffelsesprosedyren, inngåelsesdato, avslutningsdato og/eller opprinnelig kontrakts- sum for avtalen foreligger ikke for flere anskaffelser. Disse forholdene er brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Det kan også nevnes at det i 2007 fortsatt ble gjort innkjøp basert på en avtale som ble inngått av Justisdepartementet i 1980-årene.

PDMT har ikke tilfredsstillende oversikt over sine kontrakter. Dette vanskeliggjør mulighetene for å ha en effektiv oppfølging og god kontroll. Krav til tilstrekkelig sporbarhet og tilgjengelighet for innkjøpere blir heller ikke ivaretatt. Mangelfull arkivering og tilgjengelighet når det gjelder rammeavtaler, medfører en risiko for at politidistriktene og særorganene ikke kan kontrollere innkjøpene mot vilkårene i rammeavtalene. Politidirektoratet har i etterkant opplyst til Riksrevisjonen at alle kontrakter nå er lagt inn i PDMTs kontraktbase.

I PDMTs årsrapport for 2007 uttales det blant annet at man mangler ressurser for å opprettholde kontraktsporføljen i henhold til anskaffelsesregelverket. Det framgår også at en konsekvens av dette blant annet kan være at politi- og lensmannsetaten risikerer å stå uten kritisk materiell.

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp svakheter ved den andre hovedfunksjonen ved PDMT – ikt-forvaltningen (jf. omtale under punkt 4). På denne bakgrunn ba Riksrevisjonen opplyst om det er planer om å evaluere PDMT. Videre spurte Riksrevisjonen om PDMT etter departementets vurdering har de nødvendige forutsetninger for å ivareta sin rolle som kompetanse- og servicesenter når det gjelder ikt og anskaffelser.

Justisdepartementet har svart at Politidirektoratet over lengre tid har hatt som strategi at PDMT

skal inngå rammeavtaler for politi- og lensmannsetaten der det er hensiktsmessig med felles løsninger. Etatsbaserte rammeavtaler benyttes der dette er effektivt og økonomisk lønnsomt totalt sett. Departementet uttaler videre at et stadig mer komplekst regelverk stiller større krav enn tidligere til anskaffelseskompetanse for å unngå brudd på regelverket. På denne bakgrunn ser departementet det som nødvendig å profesjonalisere anskaffelsesfunksjonene, også med tanke på at enkelte anskaffelser gjøres av distriktene eller særorganene. Politidirektoratet vil i samarbeid med PDMT vurdere konsekvensene av å legge en større andel av avtalene ut til hvert enkelt politidistrikt.

Ifølge departementet har Politidirektoratet nå mottatt en oversikt over samtlige rammeavtaler som PDMT forvalter på vegne av politi- og lensmannsetaten. Politidirektoratet har bekreftet at direktoratet har mottatt forslag fra PDMT om hvilke av disse avtalene som bør utgå som sentrale rammeavtaler og eventuelt erstattes av lokale avtaler.

Justisdepartementet opplyser at Politidirektoratet har satt i verk følgende tiltak:

- PDMT må utforme en plan som har som formål å nedbygge samtlige restanser i kontraktsporteføljen innen juni 2009. Planen skal inneholde forslag til organisering, framdrift og ressurser (økonomi og personell). Politidirektoratet vil på bakgrunn av denne planen vurdere om det må pålegge PDMT å styrke anskaffelsesfunksjonen.
- Politidirektoratet har innført en tett oppfølging av PDMT gjennom møter annenhver måned hvor ressursituasjonen og framdrift og status for prosjektporteføljen er sentrale temaer.
- Politidirektoratet vil høsten 2008 gjennomføre et tilsyn med PDMT.

Justisdepartementet legger til grunn at tilsynet høsten 2008 vil gi grunnlag for at man kan gi et mer utfyllende og korrekt svar på status, og om det er behov for en eksternt evaluering av PDMT, eventuelt om det kan være aktuelt å sette i verk andre tiltak i tillegg til dem som er nevnt ovenfor. Justisdepartementet uttaler at det vil følge utviklingen nøye.

Kontroll av vaktelskaper

Ifølge forskrift om vaktvirksomhet § 3 skal politidistriktene godkjenne og drive kontroll med vaktelskapene. Rapportering i april 2007 fra Politidirektoratet til Justisdepartementet om politi-

distriktenes kontroll med vaktelskaper viser at kontrollen var mangelfull i flere politidistrikter i 2006. På denne bakgrunn ba Riksrevisjonen om å få framlagt eventuell dokumentasjon som viser gjennomført kontrollaktivitet i 2007. Videre ba Riksrevisjonen om en redegjørelse for tiltak som er satt i verk eller vurdert satt i verk for å få en snarlig tilfredsstillende kontroll med vaktelskapers virksomhet.

Justisdepartementet opplyser at Politidirektoratet i mai 2008 ikke har dokumentasjon fra politidistriktene over gjennomført kontrollaktivitet overfor vaktelskapene i 2007. Departementet vil imidlertid be om at dette blir innhentet. Departementet uttaler at Politidirektoratet arbeider med en funksjonell kravspesifikasjon for et nasjonalt register over vaktvirksomhet. Den vil bli sendt PDMT for klargjøring av hvordan et slikt register på rimeligste måte kan ferdigstilles i henhold til kravspesifikasjonen. Det er også nedsatt en arbeidsgruppe under ledelse av Justisdepartementet som for tiden gjennomgår loven om vaktvirksomhet og forskriften til denne. Departementet opplyser at det ligger i arbeidsgruppens mandat å vurdere om nåværende regulering er tilstrekkelig for å sikre god nok kvalitet i vaktbransjen, om rettssikkerheten til dem som kommer i kontakt med bransjen, er tilfredsstillende ivaretatt, og ikke minst om kontrollreguleringen er adekvat. Det blir opplyst at arbeidsgruppen skal avgi rapport innen juni 2008. Departementet opplyser at Oslo politidistrikt og PDMT har utviklet et dataverktøy som vil effektivisere arbeidet med vandelskontroll av ansatte i vaktelskapene. Dette verktøyet vil bli tatt i bruk av de øvrige politidistriktene.

Ellers har Riksrevisjonens kontroll påvist svakheter vedrørende politidistriktenes innkreving av gebyrer som er hjemlet i lov og forskrift om vaktvirksomhet. Det forekom ulik praksis i politidistriktene når det gjaldt hvilket distrikt som skal kreve inn gebyrer når et vaktelskap har hovedkontor i ett distrikt og filialer i andre distrikter. Politidirektoratet har opplyst at det derfor vil klargjøre overfor distriktene at gebyrene skal kanaliseres gjennom det politidistriktet der selskapet har sitt hovedkontor.

1.4 Justisdepartementets 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 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

4.1 Ikt-forvaltningen i Politidirektoratet

Svakheter ved ikt-forvaltningen i politi- og lensmannsetaten er tatt opp i Dokument nr. 1 for regnskapsårene 2005 og 2006. Dette gjaldt spesielt manglende fullverdige reserveløsninger hvis en alvorlig hendelse skulle oppstå, manglende risiko- og vesentlighetsvurderinger i forbindelse med informasjonen i politiets systemer og manglende helhetlig risikovurdering for alle systemene. Det var ikke etablert en plan for dataklassifisering eller sørget for en vurdering av politiets data for å differensiere for eksempel sikkerhetstiltak. Det var heller ikke etablert rutiner for administrasjon av nettverkssikkerhet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket at det er svært viktig at politiet har fullverdig reservedriftsløsninger for informasjonssystemene.¹

Politidirektoratet har i de senere år satt i verk ulike tiltak for å bedre ikt-forvaltningen. Justisdepartementet har i forbindelse med revisjonen for 2007 blant annet opplyst følgende:

- En realisering av infrastrukturkonsept med fullverdig reservedriftsløsning vil måtte løpe over minst to budsjettår og kan tidligst påbegynnes i 2009 under forutsetning av finansiering. Politidirektoratet har satt i verk tiltak for å forbedre situasjonen på kort sikt, og et nytt driftssted (Driftssted II) som understøtter ny arkitektur, vil tas i bruk i 2009. Politiets stormaskinplattform skal fases ut. De løsningene som i dag kjøres på stormaskin, må derfor moderniseres i samsvar med sektorplanen for å realisere fullverdig reservedrift. For å etablere gode og sikre driftsløsninger er det utarbeidet en forprosjektrapport med forslag til framtidig infrastrukturkonsept. Forslaget

innebærer sterk sentralisering av all informasjon og driftsfunksjoner basert på tynnklientløsning og dubleret driftsmiljø (fullverdig reservedriftsløsning).

- Politidirektoratet har etablert en metodikk for å gjennomføre risiko- og vesentlighetsvurderinger for den samlede informasjonen i etatens ikt-systemer.
- Det er satt i verk nye rutiner for endringskontroll og administrasjon av nettsikkerhet.
- Det arbeides videre med ferdigstilling av politiets metodikk for dataklassifisering, men dette er forsinket som følge av at ansatte med spisskompetanse hos PDMT har sluttet.
- Politiet er i gang med å modernisere flere sentrale informasjonssystemer.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Styring av anskaffelser i justissektoren

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp forhold vedrørende anskaffelser i justissektoren, sist i Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2006. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte at departementet aktivt følger opp sine underliggende virksomheter også framover slik at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves.²

Riksrevisjonen har også i 2007 foretatt revisjon av anskaffelsesområdet i Justisdepartementet og for utvalgte virksomheter i justissektoren. Det er avdekket enkelte brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser vedrørende enkelte virksomheter også i 2007. Dette gjelder blant annet brudd på konkurranseprinsippet og manglende fornyelse av avtaler og rammeavtaler. I tillegg er det påvist at enkelte virksomheter ikke fører anskaffelsesprotokoller i henhold til regelverket.

Justisdepartementet uttaler blant annet at det har hatt stor oppmerksomhet knyttet til at ytre etater etterlever anskaffelsesregelverket, og at dette området har fått stor oppmerksomhet i tildelingsbrev og styringsmøter. Departementet uttaler videre at det fortsatt er behov for å følge opp virksomhetene i justissektoren når det gjelder anskaffelsesområdet. Departementet vil be om at samtlige virksomheter redegjør for hvordan anskaffelsene i virksomheten er organisert, og hvilke aktiviteter som eventuelt bør gjennomføres for å sikre bedre kontroll med at anskaffelsene gjennomføres i tråd med gjeldende regelverk. Departementet vil også stille krav om at alle virksomheter skal etablere et kontraktsarkiv som

1) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

2) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

vil legge til rette for bedre kontroll og oppfølging av avtalene i virksomheten.

Saken er avsluttet.

4.3 Resultatrapportering og måloppnåelse

Den sivile rettspleien

Saksbehandlingstiden i den sivile rettspleien på grunnplanet var for lang i 2006. Dette skyldes blant annet problemer med nytt saksbehandlingssystem SIAN (Statens innkrevingsentral – system for alminnelige namsmenn) som ble satt i produksjon for tidlig. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet at det nye saksbehandlingssystemet vil bidra til raskere saksbehandling, og har merket seg at saksbehandlingstiden har blitt redusert i 2007.³

Det er utarbeidet en evaluering av prosjektgjennomføringen og saksbehandlingssystemet SIAN. Evalueringen viser betydelige svakheter, og i årsrapporten for Politidirektoratet for 2007 framkommer det at utfordringer i den sivile rettspleien har vært og fortsatt er knyttet til SIAN og behovet for kompetanseheving.

Etter Justisdepartementets oppfatning er tidligere svakheter ved SIAN rettet opp slik at det er et tjenlig saksbehandlingsverktøy, og at behov for endringer vurderes fortløpende. Ifølge departementet har mange driftsenheter i løpet av det siste året redusert både saksbehandlingstiden og restansene. Departementet opplyser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for gjeldsordningssaker og utleggsforretninger fortsatt er for lang i henhold til fastsatte mål. Den største utfordringen ligger hos namsfogden i Oslo, og Politidirektoratet skal følge opp og sette inn tiltak slik at restansene der reduseres. Ifølge departementet arrangeres det en rekke kurs for å øke kompetansen på SIAN-systemet. Videre har Politidirektoratet gitt Politihøgskolen i oppdrag å utarbeide kursopplegg for gjeldsordning, forliks- og tvangsfullbyrdelsessaker. Hensikten med opplæringen er å øke kompetansen for den enkelte saksbehandler og å oppnå økt kvalitet og mer ensartet saksbehandling for hele landet. Det skal også bygges opp et oppslagsverk på direktoratets intranett for alle fagområder under den sivile rettspleien på grunnplanet. Informasjonen vil få en kontinuerlig oppdatering og være lett tilgjengelig for alle saksbehandlere i landet.

3) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

Departementet forutsetter at de tiltakene som blir satt i verk, vil bidra til at kvaliteten forbedres og saksbehandlingstiden reduseres. Justisdepartementet vil følge utviklingen nøye.

Saken er avsluttet.

Generaladvokaten

Generaladvokaten har i årene 2005 og 2006 hatt for lang saksbehandlingstid. I forbindelse med revisjonen av 2006-regnskapet uttalte Justisdepartementet at ordningen med at Forsvarsdepartementet skulle stille vernepliktige jurister til disposisjon for Generaladvokaten, skulle avvikles. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet at departementet følger opp saksbehandlingstiden nøye.⁴

Målene for saksbehandlingstid for 2007 ble heller ikke nådd til tross for at de opprinnelige resultatkravene for 2007 ble nedjustert. Departementet uttaler at Generaladvokaten har fått endret rammevilkårene sine ganske vesentlig, og at det er på det rene at opphør med ordningen om at Forsvaret stilte vernepliktige jurister til disposisjon, har påvirket måloppnåelsen. Justisdepartementet opplyser at det har tatt opp dette forholdet med Forsvarsdepartementet ved flere anledninger, men at Forsvarsdepartementet hittil ikke har vært villig til å rammeoverføre budsjettmidler til Justisdepartementet. Ifølge Justisdepartementet utfører Generaladvokatembetet en god del oppgaver for Forsvaret og yter service overfor ulike forsvarsavdelinger. Justisdepartementet ser det derfor som formålstjenlig at Forsvarsdepartementet stiller ressurser til disposisjon for denne tjenesten som tidligere. Dette vil bli diskutert på et møte mellom departementene som er avtalt ultimo mai 2008. På samme møte vil det bli vurdert hvilke oppgaver og hvilken funksjon embetet skal ha i lys av ressursituasjonen.

Saken er avsluttet.

Domstolene

Domstolene nådde ikke målene for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2005. Saksavviklingstallene for 2006 viste at tingrettene i straffesaker var innenfor Stortingets mål for gjennomsnittlig saksavviklingstid. For de sivile sakene var den gjennomsnittlige saksavviklingstiden synkende, men fortsatt for lang i forhold til fastsatte mål. Når det gjelder lagmannsrettene, var det fremdeles for lang gjennomsnittlig saksavviklingstid i

4) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

forhold til målene, og dette gjaldt både sivile saker og straffesaker for 2006.

Justisdepartementet opplyser at tingrettens gjennomsnittlige saksavviklingstid i straffesaker har hatt en positiv utvikling i 2007 og er innenfor Stortingets mål. I sivile saker var saksavviklingstiden i 2007 synkende, og den er nå nesten i samsvar med Stortingets mål for gjennomsnittlig saksavviklingstid. Departementet uttaler videre at det for samtlige sakstyper i lagmannsrettene er en klar bedring i den gjennomsnittlige saksavviklingstiden i 2007, selv om Stortingets mål ikke er nådd. Ifølge departementet er det satt i gang en rekke tiltak for å avvikle sakene raskere, blant annet ved at det i perioder er innført ekstra bemanning for å nedarbeide restanser.

Saken er avsluttet.

Justissekretariatene

Justissekretariatenes saksbehandlingstid for Erstatningsnemnda for voldsofre og Stortingets billighetserstatningsutvalg var i 2005 og 2006 for lang. Årsrapporten for 2007 viser at saksbehandlingstiden for Erstatningsnemnda har økt med én måned. Departementet opplyser at den økte saksbehandlingstiden kan forklares med økt sakstilfang. Videre opplyser departementet at det ved endringslov 21. desember 2007 nr. 125 ble åpnet for delegering av kurante avgjørelser fra nemnda til nemndas leder eller til Justissekretariatene for å effektivisere saksbehandlingen ytterligere. Årsrapporten for 2007 viser videre at saksbehandlingstiden i Stortingets billighetserstatningsutvalg fortsatt er for lang. Departementet opplyser at regjeringen har styrket saksbehandlingsskapasiteten både i Justissekretariatene og i de forberedende faginstansene betydelig. Ifølge departementet har dette ført til en markant økning i antall behandlede billighetserstatningssaker, både i faginstansene og i billighetserstatningsutvalgene, sammenlignet med foregående år. I tillegg opplyser departementet at Justissekretariatene, på oppfordring fra Justisdepartementet, primo 2008 nedsatte en arbeidsgruppe som har sett nærmere på mulige effektiviserings- og forenklingstiltak i arbeidet med søknader om billighetserstatning. Tiltakene vil bli implementert fortløpende.

Saken er avsluttet.

4.4 Risikovurdering

I rapporteringen til Stortinget for regnskapsåret 2005 tok Riksrevisjonen blant annet opp at helhetlig intern kontroll i departementet og virksom-

heter innenfor justissektoren generelt kunne bli bedre, og at dette blant annet gjaldt å identifisere risikofaktorer som kan påvirke måloppnåelse og resultater. Departementet uttalte i forbindelse med revisjonen for 2006 at det vurderer hvordan man kan gjennomføre de praktiske sidene ved et prosjekt for implementering av mer systematiske risikovurderinger som er et ledd i mål- og resultatstyringen. Det ble videre uttalt at det er en særlig utfordring hvordan virksomhetene skal trekkes med i arbeidet.

I forbindelse med revisjonen for 2007 opplyser Justisdepartementet at man har satt i gang prosjektet for implementering av risikostyring som en del av mål- og resultatstyringen i justissektoren, og sluttrapport vil bli avgitt ultimo juni 2008. Ifølge Justisdepartementet er sentrale mål for prosjektet å heve kompetansen om risikostyring i departementet. Videre skal prosjektet komme med anbefalinger om hvordan arbeidet med risikostyring skal følges opp videre i departementet og overfor virksomhetene.

Riksrevisjonen undersøkte i forbindelse med revisjonen for 2007 status for virksomhetenes arbeid med risikostyring. Tilbakemeldingene fra Justisdepartementets underliggende virksomheter viser at det varierer hvor langt virksomhetene har kommet i dette arbeidet. Departementet er enig i dette og uttaler også at departementets inntrykk er at kompetansen med hensyn til risikostyring varierer betydelig mellom virksomhetene. Justisdepartementet er av den oppfatning at det på bakgrunn av egen kompetanseoppbygging innenfor risikostyring vil bedre kunne støtte virksomhetene i arbeidet med å implementere systemer for mer systematiske risikovurderinger.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Politidirektoratet – Politiets data- og materielltjeneste

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er avdekket svakheter og mangler ved anskaffelsesvirksomheten i Politiets data- og materielltjeneste (PDMT). Det er også påvist flere brudd på anskaffelsesregelverket i PDMT som skal være politiets nasjonale kompetanse- og servicesenter for ikt, materiell og logistikk og for eiendom, bygg og anlegg. Siden anskaffelsesvirksomhet er en kjernevirksomhet i PDMT, må det forventes at lov og forskrift om offentlige anskaffelser blir fulgt.

Riksrevisjonen viser i denne forbindelse til tidligere omtale i Dokument nr. 1 vedrørende PDMTs andre kjernevirksomhet, ikt-forvaltning. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Justisdepartementet i stor nok grad har fulgt opp at Politidirektoratet har hatt tilstrekkelig styring og kontroll med PDMTs virksomhet.

5.2 Politidirektoratet – kontroll av vaktelskaper

Riksrevisjonen vil bemerke at det på kontrolltidspunktet ikke forelå noen oversikt over politiets kontrollaktivitet overfor vaktelskapene i 2007. På bakgrunn av at kontrollaktiviteten i 2006 var lav, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om ikke politidistriktene burde ha vært fulgt opp med krav om rapportering for 2007.

6 Justis- og politidepartementets svar

Saken har vært forelagt Justis- og politidepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2008 svart:

”Departementet tar alvorlig de forhold Riksrevisjonen har bemerkninger til i regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen for 2007.

Politidirektoratet – Politiets data- og materiell-tjeneste

I lys av Riksrevisjonens bemerkninger til svakheter og mangler ved anskaffelsesvirksomheten i Politiets data- og materiell-tjeneste (PDMT), har Politidirektoratet (POD) hatt en tett oppfølging av virksomheten. Våren 2008 har PDMT, i samarbeid med POD, gjennomgått kontraktsporteføljen. Etter denne gjennomgangen ble det avdekket at det kun er noen få avtaler som omfatter hele etaten som må vurderes fornyet i 2008. De øvrige avtalene er enten fortsatt gyldige eller de kan avvikles som sentrale rammeavtaler. De avtalene som kan avvikles som sentrale rammeavtaler vil det være mer hensiktsmessig at politidistriktene og særorganene inngår lokalt. POD har videre gitt PDMT i oppdrag å utarbeide en oversikt over avtaler som PDMT har inngått på egne vegne. Oversikten skal foreligge innen 15.8.2008.

PDMT har iverksatt nødvendige tiltak for å dokumentere og gjøre gjeldende kontrakter tilgjengelig. Kontraktene er nå dokumenter og elektronisk tilgjengelig for alle brukerne.

Justisdepartementet vil gjennom de ordinære styringsmøtene ha en fortsatt tett dialog med POD om oppfølgingen av PDMT. Når resultatet

av PODs tilsyn med PDMT høsten 2008 foreligger, vil Justisdepartementet i samarbeid med POD foreta en vurdering av hvordan den videre oppfølgingen skal skje, herunder om det er behov for en ekstern evaluering av PDMT.

Politidirektoratet – kontroll av vaktelskaper

Det er viktig å ha en god kontroll med vaktelskapene. En arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet har avgitt en rapport hvor det foreslås endringer i gjeldende regelverk. Arbeidsgruppens rapport er sendt på høring med frist 3.10.2008. Arbeidsgruppen fremsetter flere forslag som skal bidra til en bedre kontroll med vektere og vaktforetakene. Det er bl.a. foreslått at politiet hvert år skal kontrollere foretakene basert på innrapportering.

Det fremgår av vaktvirksomhetsforskriften § 3 at det er politidistriktene som skal godkjenne og føre kontroll med vaktforetakenes virksomhet. Det enkelte politidistrikt har ansvar for å føre kontroll med de foretak som har hovedkontor i distriktet. Grunnlaget for kontroll av vaktelskaper vil i hovedsak være opplysninger som fremkommer ved kontroll av hovedkontoret.

På forespørsel fra JD har POD innhentet en oversikt over politidistriktenes kontroll med vaktelskaper for 2007. Oversikten viser at kontrollaktiviteten generelt burde ha vært på et høyere nivå, og at kontrollaktiviteten synes å mangle helt i enkelte distrikt. POD vil følge opp resultatet av rapporteringen overfor politidistriktene.

Inntil evt. nytt regelverk for bedre kontroll med vektere og vaktforetakene er vedtatt, vil JD følge opp overfor POD når det gjelder innhenting av oversikter over politiets kontrollaktivitet overfor vaktelskapene.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 17 avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådens forvaltning av statens interesser i selskapene.

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet tar alvorlig på de forhold som er bemerket for regnskapsåret 2007.

Politidirektoratet – Politiets data- og materiell-tjeneste

Politiets data- og materiell-tjeneste (PDMT) skal være politiets nasjonale kompetanse- og service-

senter for ikt, materiell og logistikk og for eiendom, bygg og anlegg. Riksrevisjonen har tidligere påvist svakheter innen ikt-forvaltningen og ser alvorlig på at det er avdekket svakheter og mangler også i den andre kjernevirksomheten som gjelder anskaffelsesområdet. Riksrevisjonen er i tvil om Justisdepartementet i stor nok grad har fulgt opp at Politidirektoratet har hatt tilstrekkelig styring og kontroll med PDMTs virksomhet.

Riksrevisjonen har merket seg at Politidirektoratet, i lys av Riksrevisjonens bemerkninger, har hatt en tett oppfølging av PDMT, og at det er satt i verk og gjennomført flere tiltak på området. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet vil ha en tett dialog med direktoratet om oppfølgingen av PDMT. Når resultatet av direktoratets tilsyn med PDMT høsten 2008 foreligger, vil det bli foretatt en vurdering av hvordan den videre oppfølgingen skal skje, og om det er behov for en eksternt evaluering av PDMT. Riksrevisjonen forutsetter at de tiltak som er og vil bli satt i verk, resulterer i at PDMT ivaretar sin rolle og oppgaveløsning på en bedre måte.

Politidirektoratet – kontroll av vaktelskaper

På bakgrunn av at politidistriktenes kontrollaktivitet med vaktelskapene i 2006 var lav, stilte Riksrevisjonen spørsmål ved om ikke politidistriktene burde ha vært fulgt opp med krav om rapportering av denne aktiviteten for 2007. Riksrevisjonen har merket seg at det tidligere er nedsatt en arbeidsgruppe for å fremme flere forslag til en bedre kontroll med vektere og vaktforetak. Riksrevisjonen har videre merket seg at det nå er innhentet oversikt vedrørende politidistriktenes kontroll av vaktelskaper i 2007. Oversikten viser, ifølge departementet, at kontrollaktivitetene generelt sett burde ha vært på et høyere nivå, og at kontrollene synes å mangle helt i enkelte distrikter. Ifølge departementet skal Politidirektoratet følge opp ovennevnte resultat overfor politidistriktene. Videre har Riksrevisjo-

nen merket seg at Justisdepartementet, inntil et eventuelt nytt regelverk er vedtatt, skal følge opp overfor direktoratet at det innhentes oversikter over politiets kontrollaktivitet overfor vaktelskapene. Riksrevisjonen ser alvorlig på at kontrollaktiviteten har vært lav også for 2007 og forutsetter at departementets tiltak resulterer i en mer effektiv kontroll med vaktelskaper og at kontrollaktiviteten bringes på et tilfredsstillende nivå selv om et nytt regelverk ikke er vedtatt.

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen vil fortsatt følge opp saken vedrørende ikt-forvaltningen i Politidirektoratet og underliggende enheter, og har merket seg at det vil ta tid å få på plass en fullverdig reservedriftsløsning og en moderne infrastruktur på ikt-området. Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig å prioritere å få på plass stabile og sikre driftsløsninger i politi- og lensmannsetaten.

Når det gjelder de øvrige forhold, er saken vedrørende styring av anskaffelser innen justis-sektoren avsluttet etter at Justisdepartementet har iverksatt flere tiltak for å bedre rutinene både i 2007 og 2008. Sakene vedrørende manglende måloppnåelse for saksbehandlingstid innen den sivile rettspleien, domstolene, Justissekretariatene og Generaladvokaten er også avsluttet. Det samme gjelder saken vedrørende risikovurderinger.

Det gjøres oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon vedrørende myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet (retter seg også mot Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet).

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet, Dokument nr. 3:4 (2007–2008), og Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av effektiviteten i straffesakskjeden, Dokument nr. 3:13 (2007–2008).

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Per Anders Engeseth

Kommunal- og regionaldepartementet

1 Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for programområdene

- Distrikts- og regionalpolitikk
- Overføringer gjennom inntektssystemet til kommuner og fylkeskommuner
- Bolig, bomiljø og bygg

Kommunal- og regionaldepartementets utgiftsbudsjett for 2007 var på 76,9 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 535 mill. kroner
- bygg, anlegg 16 mill. kroner
- overføringer til andre 65,8 mrd. kroner
- utlån, gjeldsavdrag mv. 10,5 mrd. kroner

Rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner er den største overføringen og utgjør 57,8 mrd. kroner.

Kommunal- og regionaldepartementets budsjetterte inntekter for 2007 var på 47,3 mrd. kroner.

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for to underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt ett revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Den norske stats husbank.

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

KOMMUNE-STAT-RAAPPORTERING (KOSTRA)

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som er etablert for å formidle styringsinformasjon om kommunal virksomhet. I henhold til rapporteringsforskriften og rapporteringsveilederen skal kommuner og fylkeskommuner rapportere regnskapsdata og tjenstedata i KOSTRA. Kommunal- og regionaldepartementets ansvar er å forvalte rapporteringsregelverket og utforme kravene til innholdet i regnskapsrapporteringen. Statistisk sentralbyrå har ansvar for å utforme krav til innholdet i tjenstedatarapporteringen. Arbeidet i KOSTRA utføres av en rekke arbeidsgrupper med et samordningsråd som koordinerer vedtak og beslutninger. Rådet ledes av departementet, og Statistisk sentralbyrå fungerer som sekretariat.

Riksrevisjonens gjennomgåelse av KOSTRA viser at det er risiko for at kommunene rapporterer tall som ikke er sammenlignbare. Anslagene fra KOSTRA-tallene er basert på relativt enkle forutsetninger, og kvaliteten på dataene kan være variable.¹ Departementet har ikke etablert noen opplæringstiltak for å skolere kommuner for riktig rapportering i KOSTRA og dermed høye kvaliteten på tallene. Departementet begrenser sitt ansvar til å svare på innkommende henvendelser fra kommuner og fylkeskommuner som sendes via fylkesmannsembetene. I disse henvendelsene reises det prinsipielle spørsmål, og departementet mottar gjennomsnittlig én til to henvendelser i uken. I tillegg kommer en rekke henvendelser som sluttbehandles av fylkesmannsembetene og Samordningsrådet i KOSTRA. Det finnes ikke noen informasjon om at departementet bidrar med opplæring av ansatte i fylkesmannsembetene for å sikre at de utfører en enhetlig og adekvat veiledning overfor kommunene med tanke på rapporteringsregelverket.

Revisjonens kontroll har i tillegg vist at det er underrapportering i KOSTRA ved at det kun var 50 prosent av særbedriftene i kommunesektoren som rapporterte regnskapsdata til KOSTRA innen juni 2007. Det framgår av rapporteringsregel-

1) St.prp. nr. 67 (2006–2007).

verket at departementet ikke har etablert virkemidler for å sanksjonere slike avvik.

Departementet viser til at ansvaret for opplæring av egne ansatte ligger hos hver enkelt kommune og fylkeskommune. Departementets og fylkesmannens ansvar er begrenset til å avklare faglig tvil om hvordan rapporteringsregelverket skal forstås. Departementet hevder videre at denne praksisen er parallell til departementets ansvar for forvaltning av andre lover og forskrifter. Departementet uttaler også at antallet henvendelser om rapporteringsregelverket har blitt mindre etter hvert som KOSTRA har blitt mer innarbeidet i kommunesektoren. Departementet påpeker for øvrig at det ikke er noen garanti for at kommunene sørger for de nødvendige avklaringene og fører regnskapene i tråd med forskriftene, eller at de har den samme oppfatningen av forholdsvis like problemstillinger.

Departementet har svart at det er særbedriftenes eget ansvar å rapportere i henhold til regelverket. Departementet uttaler videre at Samordningsrådet i 2006 etablerte en arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til hvordan nøkkeltallene i KOSTRA skal kunne omfatte større deler av kommunesektorens totale virksomhet. Et forslag har vært å øke det totale antallet enheter som rapporterer i KOSTRA, ved at kommunene og tilhørende organisatoriske enheter får flere kontaktpunkt med fylkesmennene. Departementet hevder at tilbakemeldinger fra Statistisk sentralbyrå tyder på at dette tiltaket har gitt positive resultater.

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

2.1 Den norske stats husbank

Den norske stats husbank (Husbanken) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Grunnlaget for merknadene er knyttet til ledelsens manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, habilitetsproblematikk, mangelfull risikovurdering i forbindelse med kompetansetilskudd og manglende evaluering av nytteeffekter.

Anskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert anskaffelser knyttet til konsulenttjenester innenfor rådgivning, policy- og strategiutvikling og ikt. Revisjonen avdekket flere omfattende brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Revisjonen viser at det er store svakheter i den overordnede styringen av anskaffelsesområdet. Flere av anskaffelsene som ikke er i henhold til regelverket, har Husbankens sentrale ledelse selv framforhandlet. Revisjonen viste også at det var tette kontakter mellom Husbankens ledelse og innleid konsulent.

Hovedfunnene er

- ulovlige direkteanskaffelser og manglende konkurranseutsetting
- ikke innhentede skatteattester og HMS-egenerklæringer
- manglende anskaffelsesprotokoller
- manglende oppdragsbeskrivelser
- delavtaler som er inngått i strid med rammeavtalen

Revisjonen viste videre mangelfulle kontraktsrutiner, blant annet manglende sporbarhet i enkelte avtaler. Det er også brudd på kontraktsbestemmelser ved at det er gjort forskuddsbetalinger i strid med rammeavtalens bestemmelser om etter-skuddsvis fakturering uten at bankgaranti har blitt innhentet.

Departementet viser til tildelingsbrev til Husbanken, hvor det er vist til loven om offentlige anskaffelser med tilhørende regelverk, og at departementet forutsetter at Husbanken ivaretar de forpliktelsene dette medfører. Generelt mener departementet at statens standardavtaler eller lignende bør benyttes ved større anskaffelser. Departementet understreker at hovedregelen er at fakturaer skal betales etterskuddsvis, og dersom det forskuddsbetales, bør det for større beløp innhentes bankgaranti. I tillegg er departementet av den oppfatning at alle konsulentoppdrag skal ha en konkret oppdragsbeskrivelse.

Departementet uttaler at Husbanken i 2007 har satt i verk tiltak og økt kompetansen for å kvalitetssikre prosessen for offentlige anskaffelser. Departementet uttaler videre at disse tiltakene på anskaffelsesområdet vil bli fulgt opp i styringsdialogen.

Kompetansetilskuddsprojekter

Habilitet

Husbanken skal forvalte kompetansetilskudd i henhold til fastsatte retningslinjer. Kompetansetilskuddet skal bidra til å heve kompetansen på det bolig- og bygningspolitiske området. Tilskuddet skal først og fremst brukes på forskning og utredning, utviklings- og pilotprosjekter og informasjonstiltak.

Husbanken har opplyst at det boligsosiale forskningsmiljøet er lite, og at det er formelle og uformelle bånd mellom ledelsen, ansatte i Husbanken som administrerer kompetansetilskuddet, og mottakere av kompetansetilskuddet i boligforskningsmiljøet. Videre blir det opplyst at saksbehandlere i Husbanken publiserer forskningsresultater sammen med forskere som får tildelt kompetansetilskudd. At det er høy risiko for rolleblandinger, ble bekreftet da revisjonen avdekket at en person som var mottaker av kompetansetilskuddsmidler, samtidig hadde en løpende konsulentavtale med Husbanken om leveranse av rådgivningstjenester. Nettopp fordi miljøet er lite, mener Husbanken at habilitetsvurderinger er spesielt viktig. Riksrevisjonen fant ved sin gjennomgåelse av et utvalg kompetansetilskuddsprojekter at habilitetsvurderinger manglet for samtlige av de kontrollerte prosjektene.

Departementet ser at et lite boligsosialt fagmiljø medfører risiko, men påpeker at Husbanken har opplyst at habilitetsproblematikk nå skal innarbeides som et eget punkt i Husbankens interne innkjøpsprosedyre. Departementet mener at dette tiltaket vil redusere risikoen og sette fokus på eventuelle rolleblandinger. Videre viser departementet til at den nevnte avtalen ble sagt opp av Husbanken 7. april 2008.

Manglende risikovurdering i forbindelse med "Kartlegging av bostedsløse"

Revisjonen av kompetansetilskudd avdekket manglende risikovurdering for kompetansetilskuddsprosjektet "Kartlegging av bostedsløse". Husbanken lanserte dette prosjektet for å få måltall på bostedsløse i 2007. Husbanken valgte å ikke sørge for en juridisk avklaring mot Sosial- og helsedirektoratet i forkant av anbudskonkurransen for å undersøke om prosjektet lot seg realisere. Etter gjennomført anbudskonkurranse ble det klart at Sosial- og helsedirektoratet ikke ville gi fritak fra taushetsplikten, noe prosjektet var avhengig av. Manglende dispensasjon har ført til merkostnader knyttet til utsettelse av prosjektet,

og departementet og regjeringen får ikke måltall for antall bostedsløse i 2007, det året da strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, "På vei til egen bolig", avsluttes.

Departementet uttaler at det gjerne skulle ha sett at Husbanken fikk utført oppdraget i tråd med bestillingen i tildelingsbrevet for 2007. Departementet viser videre til at Helse- og omsorgsdepartementet senere har omgjort vedtaket fra Sosial- og helsedirektoratet, og at departementet har blitt løpende orientert av Husbanken om utviklingen i saken.

Manglende evaluering av nytteeffekter ved ikt-prosjektet "Bostøttemodernisering"

Riksrevisjonens kontroll av gevinstrealiseringsplaner og evaluering av nytteeffekter har vist at Husbanken mangler en systematisk håndtering av gevinstvurdering og i liten grad har definert kriterier for måling av oppnådde gevinster ved gjennomføring av det flerårige ikt-prosjektet "Bostøttemodernisering". Husbanken har heller ikke tatt i bruk SSØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering i forbindelse med vurdering av besparelser og kvantitative gevinster når planlagte ikt-prosjekter blir utredet.

Departementet skal i henhold til økonomiregelverket sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde og aktiviteter, noe som ikke er gjort. Riksrevisjonen kan heller ikke se at departementet aktivt i sin styringsdialog har fokusert på systematisk gevinstvurdering og definering av kriterier for måling av gevinster når ikt-prosjekter blir gjennomført.

Departementet uttaler at det i tildelingsbrevet til Husbanken for 2007 viste til SSØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering for ikt-prosjekter, og at Husbanken har orientert departementet om at ny handlingsplan for ikt-strategi vil ha fokus på aktivitetsplan og gevinstanalyser. Departementet uttaler videre at den nye ikt-strategien for Husbanken for 2008–2010 legger opp til å ivareta tilfredsstillende framdrift, og at det i Husbankens direktørmøte i mars 2005 ble vedtatt som hovedprinsipp at gevinstrealisering skal gjennomføres for ikt-prosjekter. Departementet viser til at Bostøttemoderniseringsprosjektet startet før dette, og at det ble gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse i 2002 som indikerte behov for modernisering av og endring i infrastrukturen i bostøttesystemet.

Departementet viser videre til at det ofte er vanskelig å kvantifisere nytteeffekter, og at redusert sårbarhet var en viktig del av gevinstrealiseringen ved nytt bostøttesystem.

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

Det er ingen tidligere rapporterte forhold til oppfølging.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 KOSTRA

Riksrevisjonen har konstatert at kvaliteten på tallene i KOSTRA kan være variable og usikre. Departementet har ikke etablert noen kvalitetshevende tiltak som sikrer større oppfølging av kommunene og fylkeskommunene for innrapportering av regnskaps- og tjenstedata til KOSTRA. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet utøver sin rolle som regelverksforvalter på en forsvarlig måte, da departementet har et selvstendig ansvar for å sikre at rapporteringsregelverket blir tolket korrekt.

Revisjonen har merket seg at det er en underrapportering til KOSTRA, og at departementet ikke har muligheter til å sanksjonere slike avvik. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet utøver tilstrekkelig kontroll for å sikre at rapporteringen til KOSTRA blir mer fullstendig.

5.2 Husbanken

Riksrevisjonen bemerker at Husbanken har betydelige utfordringer når det gjelder uheldige dobbeltroller knyttet til kompetansetilskuddsprosjekter. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvilke tiltak departementet vil sette i verk for å sikre at forvaltningslovens regler blir fulgt. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om departementet har utøvd mangelfull styring med hensyn til å sikre en fri og uavhengig forskning på det boligsosiale området.

Husbanken har uttalt at det er formelle og uformelle bånd mellom ansatte i Husbanken som

administrerer kompetansetilskuddet, og tilskuddsmottakerne. Videre blir det opplyst at saksbehandlerne i Husbanken publiserer forskningsresultater sammen med forskere som får tildelt kompetansetilskudd. Riksrevisjonen reiser spørsmålet om departementet vil gjennomføre en særskilt undersøkelse av denne saken med sikte på å avklare om det er brudd på regelverk, og hvilke konsekvenser dette eventuelt skal få.

Riksrevisjonen mener det er grunn til å stille spørsmål ved om Husbanken har en systemforsvarlig organisering av sine anskaffelser, da det er konstatert brudd på regelverket for ikt-anskaffelser og anskaffelser til rådgivning. For én av disse anskaffelsene er det avdekket et forhold som indikerer rolleblanding mellom Husbanken og en kompetansetilskuddsmottaker. Riksrevisjonen bemerker det kritikkverdige i at det er ledelsen i Husbanken som ikke har klart å følge lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om styringsdialogen mellom departementet og Husbanken fungerer på en hensiktsmessig måte når det gjelder å etterleve anskaffelsesregelverket.

Riksrevisjonen bemerker at Husbanken ikke har sørget for en nødvendig risikovurdering i forkant av prosjektet "Kartlegging av bostedsløse", og at Husbanken ikke klarer å produsere måltall for antall bostedsløse i 2007. På spørsmål om hvilke konsekvenser dette får for måloppnåelsen i departements strategi "På vei til egen bolig", viser departementet til sitt svarbrev til Riksrevisjonens Dokument nr. 3:8 (2007–2008) om tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet fortsatt ikke har svart direkte på spørsmålet om konsekvenser for måloppnåelse.

Riksrevisjonen bemerker at Husbanken i liten grad har definert kriterier for måling av gevinster ved gjennomføringen av Bostøttemoderniseringsprosjektet og mangler en systematisk håndtering av gevinstvurderinger. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i styringsdialogen med Husbanken i tilstrekkelig grad har påpekt nødvendigheten av at det gjennomføres systematiske gevinstvurderinger på bakgrunn av definerte målekriterier i forbindelse med gjennomføring av ikt-prosjekter.

6 Kommunal- og regionaldepartementets svar

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2008 svart:

”Til punkt 5 Riksrevisjonens bemerkninger har jeg følgende merknader:

5.1 KOSTRA

Riksrevisjonen konstaterer at kvaliteten på tallene i KOSTRA kan være variable og usikre. Mitt generelle inntrykk av kvaliteten på tallene i KOSTRA er at disse er av høy kvalitet, og at kvaliteten stadig har blitt bedre etter at rapporteringen i KOSTRA ble obligatorisk for alle kommuner og fylkeskommuner fra 2001. Det betyr imidlertid ikke at det ikke er mangler og at kvaliteten kan bli bedre. Departementet vil fortsette å arbeide for å utvikle KOSTRA slik at kvaliteten blir bedre.

Riksrevisjonen hevder at departementet ikke har etablert noen kvalitetssikrende tiltak som sikrer større oppfølging av kommuner og fylkeskommuner for innrapportering av regnskaps- og tjenestedata til KOSTRA. Jeg vil peke på at det er etablert rutiner og systemer for oppfølging av kommuner og fylkeskommuner for innrapportering av regnskaps- og tjenestedata til KOSTRA. Departementets ansvar er å gi veiledning til hvordan gjeldende krav til regnskapsrapporteringen skal forstås. Departementet har utarbeidet en veileder til forskriften, som oppdateres og presiseres årlig. Departementet og fylkesmannsembetene besvarer løpende spørsmål fra kommuner og fylkeskommuner om kravene til regnskapsrapporteringen. Fylkesmennene er gjennom tildelingsbrev og embetsoppdrag gitt myndighet og ansvar for oppfølging og veiledning av kommunene i forbindelse med rapporteringen av KOSTRA data. I tillegg utfører SSB omfattende oppfølgings-, veilednings- og revisjonstiltak.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om departementet utøver sin rolle som regelverksforvalter på en forsvarlig måte, da departementet har et selvstendig ansvar for å sikre at rapporteringsregelverket blir tolket korrekt.

Jeg vil vise til at kommuner og fylkeskommuner som selvstendige forvaltningsnivåer har et selvstendig ansvar for å tolke og innrette seg etter gjeldende rapporteringskrav. Departementet forvalter forskrift av 15.12.2000 om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner, som regulerer innholdet i rapporteringen til KOSTRA. Det vises

til forrige avsnitt om blant annet beskrivelse av rutiner og systemer knyttet til oppfølgingen av regelverket. Jeg mener på denne bakgrunnen at departementet oppfyller sin veiledningsplikt som regelverksforvalter på en forsvarlig måte overfor kommunesektoren.

Riksrevisjonen har merket seg at det er en underrapportering i KOSTRA, og at departementet ikke har muligheter til å sanksjonere slike avvik. Jeg vil i den forbindelse vise til publiseringen av reviderte KOSTRA-tall den 16. juni 2008. Publiseringen viser at det er rapportert inn regnskapstall fra 430 kommuner og 19 fylkeskommuner (inkl. Oslo). Dette omfatter i volum de vesentligste delene av velferdstjenestene i landet. Rapporteringsandelen fra kommunene og fylkeskommunene er tilnærmet 100 prosent og jeg er svært tilfreds med et slikt resultat. Når det gjelder rapporteringen fra særbedrifter er rapporteringsandelen lavere og ikke gode nok. Dette kan ha sammenheng med at det bare i begrenset grad er publisert nøkkeltall for særbedrifter.

Utviklingen i KOSTRA går i retning av at det publiseres nøkkeltall for kommunene og fylkeskommunene, som inkluderer aktiviteten i utskilte enheter som (fylkes)kommunale foretak, inter(fylkes)kommunale samarbeid og inter(fylkes)kommunale selskaper (IKS) (såkalte ”konserntall”). Det er derfor viktig at disse enhetene, som er rapporteringspliktige, også oppfyller kravene til rapportering. Innrapporteringen fra slike enheter er høyere i 2007 enn det som var tilfellet i 2006. Dette har gitt et bedre grunnlag for SSB til å publisere flere konserntall i KOSTRA våren 2008. Utviklingen går således i riktig retning.

Departementet har i 2008 gitt fylkesmannsembetene i oppdrag å ha særlig fokus på at kommunene, kommunale foretak og interkommunale selskap rapporterer KOSTRA-data av høy kvalitet innen fristen. Departementet legger til grunn at dette vil bidra til enda bedre kvalitet på rapporterte data og høyere innrapporteringprosent.

Jeg viser til at Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke kan sanksjonere underrapportering til KOSTRA. Jeg anser ikke sanksjoner som et aktuelt virkemiddel for å bedre rapporteringen i KOSTRA. På det offentligrettslige området er det i dag (nesten uten unntak) ikke gitt bestemmelser som gir staten sanksjonsmuligheter overfor kommuner eller fylkeskommuner.

Jeg vil peke på at det viktigste incentivet kommuner og fylkeskommuner har til å forbedre rapporteringen i KOSTRA ligger i at det publiseres nøkkeltall som kommuner og fylkeskommuner selv har nytte av og bruker og som staten har nytte av og bruker. Et stort antall kommuner deltar i KS' effektiviseringsnettverk, hvor KOSTRA-data er tatt i bruk. Det påligger kommunesektoren selv å ta KOSTRA-tall i bruk i sin virksomhetsstyring.

5.2 Husbanken

Kompetansetilskuddet – roller, styring, uavhengig forskning og om departementet vil gjennomføre en undersøkelse av saken

Riksrevisjonen bemerker at Husbanken har utfordringer når det gjelder dobbeltroller og stiller spørsmål ved hvilke tiltak departementet vil sette i verk og om departementet har utøvd mangelfull styring med hensyn til å sikre en fri og uavhengig forskning på det boligsosiale området. Riksrevisjonen spør om departementet vil gjennomføre en særskilt undersøkelse med sikte på å avklare om det er brudd på regelverk og hvilke konsekvenser dette eventuelt skal få.

Jeg deler Riksrevisjonens vurdering om at Husbanken har utfordringer når det gjelder dobbeltroller knyttet til kompetansetilskuddet. Habilitetsvurderinger er spesielt viktige når vi har et lite boligsosialt fagmiljø. Jeg er tilfreds med at Husbanken nå har innført nye rutiner i sin innkjøpsprosedyre som sikrer habilitetsvurdering, og at det konkrete tilfellet med rolleblanding som Riksrevisjonen har påpekt er avsluttet. Jeg vil også vise til at det ikke ble foretatt utbetalinger i forbindelse med denne konkrete avtalen.

Jeg er av den oppfatning at det har foregått og foregår fri og uavhengig forskning på området. Deler av denne aktiviteten er initiert av departementet. Departementet har gitt og gir fremdeles støtte i form av en basisbevilgning til et Strategisk Institutt Program (SIP) og til forskningsprogrammer i regi av Forskningsrådet. Det er med andre ord forskningsaktivitet på området ut over det som skjer i regi av Husbanken og kompetansetilskuddet.

Jeg viser til forskningsprogrammet Bolig og Levekår i regi av Forskningsrådet. Forskningsprogrammet ble startet opp i 1998 etter et initiativ fra Kommunal- og regionaldepartementet. Programmet var operativt i 1998–2002. KR D tildelte over disse årene om lag 13 mill. kr til fors-

kningsprogrammet. Bakgrunnen for programmet var erkjennelsen av at forskningen var for oppdragsorientert og at det tidligere ikke var en samlet programsatsing om samfunnsvitenskapelig boligforskning i forskningsrådenes regi. Siktet var også å utvikle nye miljøer innen samfunnsvitenskapelig boligsosial forskning. Programmet var et viktig og langsiktig bidrag for å løfte opp grunnforskningen på området. Resultatene fra programmet har først vært tilgjengelige de siste årene og er en av flere kilder som anvendes i politikktutforming.

Departementet har de siste to årene tildelt NIBR en årlig SIP på 3,5 mill kr. Hensikten med slike tiltak er nettopp å sikre grunnlaget for en fri, uavhengig og langsiktig forskning.

Forskning som finansieres over kompetansetilskuddet, går hovedsakelig til oppdragsforskning og ikke til forskningsprogrammer. Det vanlige er at oppdragsgiver setter rammer og føringer for hva det skal forskes på. Hovedformålet med kompetansetilskuddet er med andre ord ikke alene å sørge for fri og uavhengig forskning på området.

I tillegg til tildelingsbrev for 2008 av 3. juli 2008, er Husbanken bedt om gjennomføre en ekstern evaluering av kompetansetilskuddet innen 1. februar 2009.

Med dette som bakgrunn mener jeg at departementet ikke har utøvd mangelfull styring og initiativ på området. FoU og grunnforskning bør sees i lys av flere års arbeid og finansiering.

Riksrevisjonen antyder at det kan være uheldig at Husbankens saksbehandlere publiserer faglige artikler sammen med forskere som får tildelt kompetansetilskudd.

Det er en klar målsetting å spre boligsosial kunnskap og kompetanse. Dette er en av de mest sentrale oppgavene Husbanken har. Jeg anser det derfor som positivt at saksbehandlere i Husbanken bidrar i så henseende. Myndighet til å fatte vedtak om tildeling av tilskuddsmidler er ikke tillagt saksbehandlere, men avdelingsdirektører i Husbanken. Hvis det likevel skulle oppstå tvilstilfeller/gråsoner forutsetter jeg at dette vil fanges opp av de habilitetsvurderinger som skal foretas, jf. nye rutiner i Husbankens interne innkjøpsprosedyre. Departementet mener at dette er tilfredsstillende og legger derfor ikke opp til en særskilt undersøkelse av saken.

Om styringsdialogen mellom departementet og Husbanken fungerer når det gjelder å etterleve anskaffelsesregelverket

Riksrevisjonen påpeker brudd på regelverket for offentlige anskaffelser og stiller spørsmålsteget ved om Husbanken har en systemforsvarlig organisering av sine anskaffelser, samt om styringsdialogen mellom departementet og Husbanken fungerer på en hensiktsmessig måte på dette området.

Jeg ser alvorlig på bruddene på regelverket for offentlige anskaffelser som Riksrevisjonen påpeker. Kommunal- og regionaldepartementet har det overordnede ansvaret for at virksomheten har forsvarlig intern kontroll og det har vært høyt fokus på dette arbeidet de siste årene. Husbanken har som en følge av dette tilført kontrollenheten mer administrative ressurser og etterlevelse av regelverket og forutsetningene for å oppdage brudd på regelverket bør således være forbedret.

Merknadene fra Riksrevisjonen ble tatt opp som egen sak i styringsmøtet med Husbanken 18. juni 2008 og etterlevelse av regelverket for anskaffelser vil følges opp i styringsdialogen framover.

Kompetansetilskuddsprosjektet – risikovurdering i forbindelse med prosjektet "Kartlegging av bostedsløse" og konsekvenser for vurdering av måloppnåelse

Riksrevisjonen påpeker manglende risikovurdering i forbindelse med prosjektet "Kartlegging av bostedsløse" for 2007.

Jeg synes det er uheldig at kartleggingen ikke ble gjennomført etter planlagte tidsfrister og at dette har medført ekstra kostnader. Husbanken har i denne saken forholdt seg til gjeldende rettsoppfatning og til tidligere metodisk og faglig gjennomføring av kartleggingene av bostedsløshet. Blant annet deltok Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) i referansegruppen. SHdirs vedtak i saken ble som kjent senere omgjort av Helse- og omsorgsdepartementet.

Riksrevisjonen er også kritisk til at departementet ikke har svart direkte på spørsmål om hvilke konsekvenser utsettelse av prosjektet får for konsekvenser av måloppnåelse for strategien "På vei til egen bolig".

Jeg viser til Riksrevisjonens egen forvaltningsrevisjon av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet. For å vurdere måloppnåelse på et området er det viktig å se alle relevante kilder i en helhetlig sammenheng. Departementet mottar løpende

rapportering på området via kvartalsrapporteringen fra Husbanken, fra særskilte undersøkelser og fra rapportering på resultatmålene som er fastsatt for arbeidet med bostedsløshet, jf. tildelingsbrevet for 2008 side 4 der det er bedt om rapportering på samtlige av resultatmålene for arbeidsmålet 2.1 Forebygge og bekjempe bostedsløshet.

Det er fastsatt konkrete resultatmål for arbeidet med bostedsløshet, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) side 110. I vurderingen av måloppnåelse for arbeidsmål 2.1 Forebygge og bekjempe bostedsløshet inngår disse resultatmålene. Disse skal samlet kunne si noe om samfunnseffektene av den boligsosiale innsatsen. Prosjektet "Kartlegging av bostedsløse" gir et anslag på antall (volum) bostedsløse i en gitt uke (uke 48). Det er nødvendig å innhente kunnskap og data ut over kartleggingene for å kunne vurdere måloppnåelsen i retning av kvalitet, effekter og effektivitet. En omfattende evaluering av strategien "På vei til egen bolig" er nylig ferdigstilt. I tillegg til Husbankens egne rapporteringer, er det denne evalueringen som konkret gir vurdering av måloppnåelse for de fem resultatområdene. Selv om jeg helst skulle sett at kartleggingen ble gjennomført på opprinnelig planlagt tidspunkt, vurderer jeg det slik at dette ikke ble avgjørende for å få kunnskap om måloppnåelse på arbeidsmålet 2.1 Forebygge og bekjempe bostedsløshet i 2007. Ny kartlegging vil bli gjennomført i uke 48 i 2008. Denne vil gi informasjon om hvilke samfunnseffekter innsatsen de siste årene har gitt, og i tillegg gi viktig informasjon om hvordan fremtidig innsats bør rettes.

Bostøttemoderniseringsprosjektet

Riksrevisjonen bemerker at Husbanken i liten grad har definert kriterier for måling av gevinster ved gjennomføringen av Bostøttemoderniseringsprosjektet og mangler en systematisk håndtering av gevinstvurderinger. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i styringsdialogen med Husbanken i tilstrekkelig grad har påpekt nødvendigheten av at det gjennomføres systematiske gevinstvurderinger på bakgrunn av definerte målekriterier i forbindelse med gjennomføring av IKT-prosjekter.

Hovedprinsippet om at det for IKT-prosjekter skal gjennomføres en gevinstrealisering ble vedtatt i Husbankens i 2005. Bostøttemoderniseringsprosjektet hadde sin oppstart før dette vedtaket. Imidlertid var gevinstrealisering og nytteeffekt selvstendige poeng da moderniseringspro-

sjektet for bostøtte ble etablert. En betydelig del av gevinstrealiseringen handlet om at et nytt system ville redusere sårbarheten betraktelig.

I tildelingsbrevet for 2007 viste departementet til SSØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering for IKT-prosjekter som kom ut i mai 2006. Husbanken har videre orientert departementet om at ny handlingsplan for IKT-strategi har fokus på aktivitetsplan og gevinstanalyser. Jeg forutsetter at Husbankens IKT-strategi for perioden 2008–2010 vil ivareta tilfredsstillende analyser i framtiden.”

7 Riksrevisjonen uttaler

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

KOSTRA

Riksrevisjonen konstaterer at departementets inntrykk er at kvaliteten på KOSTRA-tallene generelt er høy, men det er fremdeles mangler, og kvaliteten kan fortsatt bli bedre. Departementet vil derfor fortsette arbeidet med å utvikle KOSTRA.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet viser til at kommuner og fylkeskommuner som selvstendige forvaltningsnivåer har et selvstendig ansvar for å tolke og innrette seg etter gjeldende rapporteringskrav. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har etablert noen kvalitetshevende tiltak som sikrer større oppfølging av kommuner og fylkeskommuner for innrapporteringen av regnskaps- og tjenestedata.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enige i at det foreligger underrapportering fra særbedriftene. Departementet har gitt fylkesmennene i oppdrag å ha særlig fokus på at kommunene, kommunale foretak og interkommunale selskap rapporterer KOSTRA-data av høy kvalitet innen fristen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger dette tett opp, blant annet i styringsdialogen med fylkesmennene.

Husbanken

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Husbankens gjennomføring av budsjettet. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer vesentlige brudd på gjeldende regelverk og

er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Husbanken ikke har overholdt regelverket for offentlige anskaffelser ved kjøp av ikt- og rådgivningstjenester. Det er uheldig at det foreligger rolleblanding mellom mottaker av kompetansetilskudd og Husbanken ved en av anskaffelsene. Riksrevisjonen er spesielt kritisk til at noen av de ulovlige anskaffelsene ble framforhandlet og inngått av Husbankens toppledelse. For at anskaffelsesregelverket skal kunne etterleves i resten av organisasjonen, er det viktig at ledelsen selv har et bevisst og ansvarlig forhold til regelverket. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på bruddene på regelverket for offentlige anskaffelser, og at departementet erkjenner sitt overordnede ansvar for at Husbanken har forsvarlig intern kontroll. Riksrevisjonen forutsetter at etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser vil bli løpende fulgt opp i styringsdialogen mellom departementet og Husbanken.

Riksrevisjonen har merket seg departementets vurdering av at Husbanken har utfordringer når det gjelder dobbeltroller knyttet til kompetansetilskuddet. Riksrevisjonen har videre merket seg departementets vurdering av at det ikke har utøvd mangelfull styring og initiativ på området og konstaterer at departementet ikke vil gjennomføre en særskilt undersøkelse av kompetansetilskuddsordningen. Riksrevisjonen konstaterer videre at departementet er positive til at saksbehandlere i Husbanken publiserer faglige artikler sammen med forskere som får tildelt kompetansetilskudd. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke pålegger Husbanken å gjøre noe med dette forholdet når både Husbanken og departementet erkjenner manglende habilitetsvurderingsrutiner på området. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at offentlige tjenestemenn som forvalter statlige tilskuddsmidler, nyter tillit utad. Tette bånd mellom tilskuddsforvaltere og tilskuddsmottakere kan raskt rokke ved ordningens legitimitet.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at Husbanken i liten grad har definert kriterier for måling av gevinster ved gjennomføringen av Bostøttemoderniseringsprosjektet. I tillegg mangler Husbanken en systematisk håndtering av gevinstvurderinger. Riksrevisjonen har merket seg at hovedprinsippet om at det skal gjennomføres en vurdering av gevinstrealisering for ikt-

prosjekter ble vedtatt av Husbanken etter oppstarten av Bostøttemoderniseringsprosjektet, men at gevinstrealisering og nytteeffekt var selvstendige poeng allerede da prosjektet ble etablert. Riksrevisjonen har videre merket seg at en betydelig del av gevinstrealiseringen vedrørende bostøttemoderniseringen handlet om at et nytt system ville redusere sårbarheten betraktelig. Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke tidligere har sørget for at Husbanken gjennomfører systematiske gevinstvurderinger.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet anser det som uheldig at kartleggingen av bostedsløse ikke ble gjennomført etter planlagte tidsfrister. Kartleggingen var en sentral del av arbeidet for å kunne uttale seg om samfunnseffektene av den boligsosiale innsatsen. Riksrevisjonen er kritisk til at nødvendig risikovurdering ikke ble gjennomført, spesielt med tanke på at strategien ”På vei til egen bolig” skulle ha den høyeste prioriteten i Husbankens virksomhet i 2007.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

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 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Kultur- og kirkedepartementets rapporteringsområder 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 2007 var på 7,3 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 2,3 mrd. kroner
- nybygg/anlegg 25,9 mill. kroner
- overføringer til andre 4,93 mrd. kroner

Kultur- og kirkedepartementets budsjetterte inntekter utgjorde 1,2 mrd. kroner.

Departementet har også ansvaret for midler utenfor statsbudsjettet. Norsk Tipping AS hadde i 2006 et årsresultat på 2,8 mrd. kroner. Av dette fordelte departementet 2,5 mrd. kroner til idretts- og kulturformål i 2007. I tillegg fordelte Norsk Tipping AS 198,4 mill. kroner til stiftelsen Helse og rehabilitering. For 2007 var årsresultatet for Norsk Tipping AS 3,1 mrd. kroner.

Kultur- og kirkedepartementet har ansvar for 33 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 35 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og tre avsluttende revisjonsbrev med merknader til Riksteatret, Arkivverket og Bunad- og folkedraktrådet.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i tre heleide aksjeselskaper og seks deleide aksjeselskaper. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.2 Budsjett – regnskap

Brudd på bevilgningsreglementet

Statsregnskapet for 2007 viser at det er uhjemlede merutgifter på to kapitler under departementets ansvarsområde. Ifølge forklaringene til statsregnskapet skyldes overskridelsen for Arkeologisk museum i Stavanger hovedsakelig terminforskyvning mellom utgifter og inntekter for oppdragsvirksomheten. Kultur- og kirkedepartementet opplyser at overskridelsen er dekket inn i regnskapet for 2008.

Overskridelsene for Arkivverket skyldes en uhjemlet merutgift som følge av overskredet budsjetttramme. Departementet opplyser at organiseringen, kapasiteten og kompetansen i økonomifunksjonen ikke har vært god nok. Det har vært satt i gang flere tiltak for å få etablert en tilfredsstillende økonomifunksjon. Blant annet er det vedtatt en styrking av økonomifunksjonen, og dette skal være gjennomført over sommeren i 2008.

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

Mål- og resultatstyring

I forbindelse med årets revisjon har Riksrevisjonen kontrollert rapporteringen på aktiviteten i 2006 mot målene, jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006) og St.prp. nr. 1 (2007–2008). Riksrevisjonen finner det vanskelig å se av resultatrapporteringen i St.prp. nr. 1 (2007–2008) om Kultur- og kirkedepartementet har nådd målene på kulturområdet for budsjettåret 2006, eller hva status er for de langsiktige målene. Mål- og resultatstyringen synes ikke å synliggjøre om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene nås.

Kulturområdets mål framstår som overordnede, mens rapporteringen er detaljert. Rapporteringen knyttes til virksomheter, mens målene ikke synes å ha en klart uttrykt sammenheng med virksomheter eller kapitler og poster. Disse forskjellene i nivå bidrar ikke til å synliggjøre måloppnåelsen på en tilfredsstillende måte, slik bevilgningsreglementet krever.

For at mål- og resultatorientert styring skal kunne bidra til måloppnåelse og mer effektiv bruk av statlige midler, må informasjonen om oppnådde resultater inngå i styringsprosessen og bli brukt til å vurdere ressursmessige, atferdsmessige og organisatoriske konsekvenser. Underliggende virksomheter på kulturområdet rapporterer i stor grad på aktiviteter og økonomi, og i mindre grad på mål. Dette gjør det vanskelig å se sammenhengen mellom resultatrapporteringen og endrings- og forbedringstiltak som kommer fram i budsjettproposisjonen.

Kultur- og kirke departementet har opplyst at departementet har gjort en ny vurdering av mål- og resultatombalansen i budsjettproposisjonen og er enig i at dagens omtale gjør det vanskelig å lese ut av rapporten om målene er nådd. Departementet vil innarbeide målformuleringene i budsjettproposisjonen som det senere skal rapporteres på. Ved utarbeidelsen av budsjettproposisjonen for 2009 vil departementet så langt det er mulig tilrettelegge for rapportering på mål omtalt i budsjettproposisjonen for 2007. Endringene vil gjelde hele departementets ansvarsområde. Departementet antar at endringer i mål- og resultatombalansen i budsjettproposisjonen også vil gjøre det lettere å se sammenhengen mellom resultater og forslag til tiltak for kommende år.

Resultatindikatorer for de kirkelige virksomhetene
Departementet har fastsatt 14 resultatmål for bispedømmerådene og prestedtjenesten. For at virksomhetene skal ha en god mål- og resultatstyring, kan bruk av resultatindikatorer være et nyttig verktøy for å kontrollere måloppnåelsen. Revisjonen for 2007 har vist at virksomhetene i sin rapportering på de ulike resultatmålene normalt ikke konkluderer på om resultatmålene er nådd eller ikke. Departementet har tidligere opplyst at det pågår et kontinuerlig arbeid med å utvikle gode resultatindikatorer innen kirkelig sektor, men at det er særlige utfordringer og problemstillinger på dette området.¹

1) Dokument nr. 1 (2007–2008).

Departementet har opplyst at det ved utformingen av resultatindikatorer for de kirkelige bevilgningene blant annet må tas hensyn til at de statlige bevilgningene kun utgjør ca. en tredel av de offentlige bevilgningene til kirken. Departementet mener også at staten skal være tilbakeholden med å utforme krav som kan virke overstyrende overfor de kirkelige rådsorganenes virksomhetsansvar, av hensyn til det kirkelige demokratiet og selvstyret. Det framgår også at en stor del av den kirkelige virksomheten ikke vil være kvantifiserbar i den forstand at måloppnåelsen uten videre kan kontrolleres. Departementet opplyser at det arbeides med å utvikle resultatindikatorer som skal benyttes i rapporteringen på bevilgningene til presteskabet.

Anskaffelser

Revisjonen av regnskapene for 2007 har vist manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Norsk Tipping AS har unnlatt å konkurransetsette enkelte anskaffelser over terskelverdiene og en del anskaffelser med omfang under 500 000 kroner. Enkelte eldre avtaler på ikt-området er uten fast sluttdato og er fornyet flere ganger. Revisjonen har påpekt at ytterligere videreføring av ikt-kontraktene ikke vil være i samsvar med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse og likebehandling, bortsett fra i de tilfellene der anskaffelsesforskriftens unntaksbestemmelser eventuelt kommer til anvendelse.

Revisjonen av underliggende virksomheter på Kultur- og kirke departementets område har også vist svakheter i etterlevelsen av konkurranseprinsippet og kravet til dokumentasjon og sporbarhet. Det gjelder Opplysningsvesenets fond, Arkeologisk museum i Stavanger, ABM-utvikling, Språkrådet, Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek, Riks teatret, Norsk filmutvikling, Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider, Kirkerådet og enkelte bispedømmeråd.

Det har videre kommet fram mangelfull etterlevelse av konkurranseprinsippet og kravet til dokumentasjon av anskaffelsesprosessen for enkelte anskaffelser som Kultur- og kirke departementet har gjort. Så langt Riksrevisjonen kan se, er begrunnelsen for å fravike konkurranseprinsippet ikke tilfredsstillende.

Departementet uttaler at det ser alvorlig på Norsk Tipping AS' brudd på anskaffelsesregelverket. Det vil fortsatt fokusere på etterlevelsen av anskaffelsesregelverket ved eierstyringen av

Norsk Tipping AS. Videre blir det vist til at selskapets styre er engasjert i tiltak for å utbedre innkjøpsrutiner, og at selskapet for øvrig vil gjennomføre en rekke forbedringstiltak. Departementet vil særlig rette oppmerksomheten mot selskapets oppfølging av tiltakene som iverksettes.

For underliggende virksomheter opplyser departementet at det vil sende ut en påminnelse om anskaffelsesregelverket. Departementet vil i tillegg ha møte med virksomhetene som har fått bemerkninger om manglende oppfølging av regelverket for anskaffelser. Saken vil også etter behov bli tatt opp på etatsstyringsmøter med virksomhetene.

Departementet har forklart manglende konkurranseutsetting av egne anskaffelser med stramme tidsfrister, komplekse oppgaver, at en leverandør har unik kompetanse innen et fagfelt og erfaring fra andre departementer.

1.4 Kultur- og kirkedepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Hundreårsmarkeringen Norge 2005 AS

Riksrevisjonen har tidligere² rapportert om departementets styring og oppfølging av Hundreårsmarkeringen Norge 2005 AS. Kultur- og kirkedepartementet har lagt fram en redegjørelse for Stortinget om selskapets engasjement i hundreårsmarkeringen.³ Departementet konkluderte i redegjørelsen blant annet med at selskapet ikke løste oppdraget innenfor de tildelte økonomiske rammene. Riksrevisjonen har merket seg at Stortinget ikke hadde merknader til redegjørelsen.

Saken er avsluttet.

Filmparken AS

Riksrevisjonen har tidligere⁴ 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.

Det ble på generalforsamling i Filmparken AS våren 2007 valgt nytt styre. Departementet opplyser at det til dette valget ble foretatt en nøye vurdering av behovet for kompetanse til styret og av spørsmålet om inhabilitet/rollekonflikter for deltakerne i styret.

2) Dokument nr. 1 (2005–2006), Dokument nr. 1 (2006–2007) og Dokument nr. 1 (2007–2008).

3) St.prp. nr. 1 (2007–2008).

4) Dokument nr. 1 (2006–2007) og Dokument nr. 1 (2007–2008).

Filmparken AS er etter omstrukturering i 2005 et rent eiendomsselskap, og ved valg av styre i selskapet er eiendomskompetanse helt essensiell. Dette reflekteres ved at dagens styreleder har kompetanse fra eiendomsbransjen.

Saken er avsluttet.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Riksteatret

Riksrevisjonen har merknader til Riksteatrets kontantregnskap for 2007. Regnskapet viser en overvurdering av utgifter og inntekter som følge av korrigeringer i forbindelse med kontantregnskapet for 2006. Beløpet er vesentlig for Riksteatrets regnskap, og er grunnlaget for Riksrevisjonens merknad i avsluttende revisjonsbrev.

2.2 Arkivverket

Arkivverket har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader til regnskapet. Merknadene er knyttet til svikt i økonomistyringen og mangelfull intern kontroll. Det er også i år uhjemlede merutgifter i statsregnskapet. Videre er det mangelfull etterlevelse av regelverk og rutiner i forbindelse med eksternfinansiert virksomhet / oppdragsinntekter, og revisjonen har vist en rekke svakheter og mangler knyttet til regnskapsavleggelsen.

Kultur- og kirkedepartementet uttaler blant annet at på bakgrunn av overskridelser i 2005 og 2006 har Statens senter for økonomistyring (SSØ) på oppdrag fra departementet gjennomgått økonomistyringen i virksomheten. Arkivverket har vedtatt en ny organisasjonsstruktur med en styrking av økonomifunksjonen. Denne skal være gjennomført over sommeren i 2008. Departementet uttaler videre at Arkivverket har inngått fullserviceavtale med SSØ om regnskapsføringen fra 1. januar 2008. Departementet viser til de grep som nå er tatt når det gjelder økonomistyringen, og vil også i 2008 følge opp virksomheten utover de halvårslige etatsstyringsmøtene.

2.3 Bunad- og folkedraktrådet

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Bunad- og folkedraktrådets regnskap og disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. Merknadene er knyttet til økonomistyringen, intern kontroll og kvaliteten på bilagene.

Kultur- og kirkedepartementet har redegjort for tiltakene som er iverksatt. Virksomheten ble overført til Valdresmusea AS fra 1. januar 2008.

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

4.1 Opplysningsvesenets fond

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at kontroll og styring av kapitalforvaltningen for 2005-regnskapet ikke var i tråd med interne rutinebeskrivelser og overordnet regelverk. Revisjonen for 2006 viste at Opplysningsvesenets fond hadde iverksatt flere tiltak for å følge opp merknaden, men flere av endringene ville først bli iverksatt i 2007.

Departementet uttaler at fondet har gjort ytterligere forbedringer på økonomi- og finansområdet i 2007. Fondet har redegjort for tiltakene, og departementet har gitt tilbakemelding på disse i et brev i januar 2008. Departementet opplyser at det vil følge opp forholdene, blant annet i de halvårslige styringssamtalene med fondet. Revisjonen for 2007 viser at det fortsatt gjenstår enkelte tiltak.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Risikostyring som verktøy i mål- og resultatstyringen

Revisjonen av regnskapet for 2006 viste at både departementet og flere underliggende virksomheter ikke hadde etablert en internkontroll som var basert på et formalisert system for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Riksrevisjonen konstaterte at risikostyring var i ferd med å bli implementert i departementet og i underliggende virksomheter som Riksrevisjonen hadde bemerkninger til. Riksrevisjonen mente det var usikkert når risikostyring ville være implementert på hele ansvarsområdet til departementet, og understreket viktigheten av å prioritere innføringen av regelverkets bestemmelser om styring basert på risiko og vesentlighet. Kultur- og kirkedepartementet ville følge opp Riksrevisjonens bemerkninger med en påminnelse om regelverket i tildelingsbrevene for 2008 og gjennom styringsdialogen med enkelte virksomheter. Departementet viste også til at tildelingsbrevene for 2006 og 2007 hadde samme påminnelse, og at

risikostyring var et av hovedtemaene på et seminar i mars 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen så alvorlig på at internkontrollen ikke hadde vært basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger, og understreket viktigheten av at departementet innfører de korrekte plan- og styringsverktøyene på hele sitt ansvarsområde. Komiteen forutsatte at departementet, i tråd med eget utsagn, tett følger opp underliggende virksomheters etterlevelse av pålegg om å etablere nødvendige interne rutiner i tråd med tildelingsbrevene.

Kultur- og kirkedepartementet uttaler at det etter dette har fulgt opp saken gjennom en påminnelse i tildelingsbrevene for 2008, at det gjennomførte et seminar om virksomhetsstyring i februar 2008, og at det dessuten har gjennomført flere andre tiltak knyttet til de kirkelige virksomhetene. Virksomhetene Riksrevisjonen hadde bemerkninger til, er også fulgt opp gjennom styringsdialogen.

Riksrevisjonens kontroll for 2007 viser at flere underliggende virksomheter har etablert risikostyring som et verktøy i mål- og resultatstyringen, men at det gjenstår noe arbeid før et formalisert system for risikostyring er tatt i bruk på hele departementets ansvarsområde. Riksrevisjonen viser til at dette ikke var etablert for departementets egen virksomhet, Arkivverket, Språkrådet, Norsk filminstitutt, Norsk filmutvikling, Norsk filmfond og de fleste kirkelige virksomhetene.

Revisjonen av regnskapet for 2006 viste også at evalueringer av tilskudd ikke var basert på systematiske vurderinger av risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen konstaterte at departementet var i ferd med å implementere risikostyring og forutsatte at risikostyring også ble lagt til grunn for departementets evalueringer av tilskudd. Riksrevisjonen viste også til at de grunnleggende prinsippene om mål- og resultatstyring gjelder selv om enkelttilskudd kan avvike fra normalprosedyren i økonomireglementet, og kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at den delte denne oppfatningen.

Riksrevisjonen har i 2007 bedt om å få opplyst hvordan Dokument nr. 1 (2007–2008) er fulgt opp av Kultur- og kirkedepartementet. Departementet viser til svaret fra statsråden knyttet til regnskapet for 2006 og at departementet løpende vurderer behovet for evaluering av tilskuddsbevilgningene. Riksrevisjonen registrerer at depar-

tementet ikke har planer om å etablere et system eller rutiner for evaluering av tilskudd som følge av departementets graderte styrings- og kontrollsystem for tilskuddsforvaltningen. Riksrevisjonen vil fortsatt følge opp departementets etterlevelse av økonomireglementet knyttet til evaluering av tilskudd.

Saken blir fulgt opp.

4.3 Riksteatret

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2006 om svakheter ved Riksteatrets interne kontroll og at kontantregnskapet for 2006 ikke var fullstendig.

Kultur- og kirkedepartementet opplyser at Riksteatret har inngått en fullserviceavtale med Senter for statlig økonomistyring (SSØ) fra 1. april 2007. Departementet opplyser videre at SSØ høsten 2007 foretok en gjennomgang av Riksteatrets økonomiforvaltning. Tiltakene for å sikre at økonomiforvaltningen skjer i samsvar med regelverket, vil i hovedsak bli gjennomført i løpet av første halvår 2008. Departementet vil fortsatt følge opp saken i etatsstyringsmøter med virksomheten.

Revisjonen for 2007 har vist forbedringer i rutine knyttet til økonomiforvaltningen ved Riksteatret, men Riksrevisjonen har også merknader til kontantregnskapet for 2007, jf. punkt 2.1.

Saken blir fulgt opp.

4.4 Anskaffelser

I rapporteringen til Stortinget for 2006 omtalte Riksrevisjonen flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Det gjaldt Norsk Tipping AS, ABM-utvikling, Arkivverket, Språkrådet og Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek. Riksrevisjonen merket seg de forbedringstiltakene som Norsk Tipping AS hadde iverksatt, og at Kultur- og kirkedepartementet gjennom etatsstyringsmøter ville følge opp de underliggende virksomhetene der Riksrevisjonen hadde bemerkninger. Riksrevisjonen understreket viktigheten av at departementet har en tett oppfølging av underliggende virksomheter for å oppnå forbedringer. Riksrevisjonen forutsatte at departementet kontinuerlig ville vurdere hvilke tiltak som er nødvendig for å oppnå forbedringer på hele ansvarsområdet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at den så særlig alvorlig på at det nok en gang var

avdekket flere brudd på regelverket, samt svikende rutiner for internkontroll rundt anskaffelser i underliggende virksomheter. Komiteen påpekte viktigheten av at korrekte anskaffelsesrutiner prioriteres for alle virksomheter innenfor departementets ansvarsområde. Komiteen anså at seminarvirksomhet for de ansatte er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig skritt i riktig retning, og la til grunn at departementet også på andre måter aktivt ville gjennomføre tiltak for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves.⁵

Kultur- og kirkedepartementet opplyser at det på bakgrunn av Riksrevisjonens merknader og ytterligere forhold som er tatt opp i forbindelse med revisjonen av regnskapet til Norsk Tipping AS for 2007, vil be om en skriftlig redegjørelse fra selskapets styre for å forsikre seg om at ny instruks for innkjøpspolitikken i tilstrekkelig grad sikrer at selskapet etterlever de nye reglene for offentlige anskaffelser. Departementet viser for øvrig til sin redegjørelse i tilknytning til Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2007.

Til underliggende virksomheter har Kultur- og kirkedepartementet også i tildelingsbrev for 2008 minnet om virksomhetenes ansvar for å følge anskaffelsesregelverket. Departementet har videre avholdt et nytt seminar for samtlige virksomhetsledere der anskaffelsesregelverket var et av hovedtemaene. Departementet har også under utarbeiding et rundskriv til underliggende virksomheter, der virksomhetene vil bli pålagt å tilpasse sine interne rutiner og anskaffelser til regelverket i løpet av 2008.

I tilknytning til virksomhetene som ble spesielt omtalt i Riksrevisjonens bemerkninger til regnskapet for 2006, opplyser departementet blant annet at forholdene er fulgt opp i etatsstyringsmøter.

Riksrevisjonens kontroll viser at det fortsatt er mangler og svakheter på anskaffelsesområdet, jf. punkt 1.3.

Saken blir fulgt opp.

4.5 Planer for underliggende virksomheter

Riksrevisjonen har rapportert om manglende interne styringsdokumenter hos departementets underliggende virksomheter for regnskapsårene 2005 og 2006. Flere virksomheter har manglet planer på kort og lang sikt som et verktøy for å

5) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

sikre at pålagte oppgaver gjennomføres. Kultur- og kirke departementet uttalte at det i tildelingsbrevene til samtlige virksomheter for 2007 og 2008 og i årlige styringsdialogmøter ville presisere kravet om å utarbeide planer på kort og lang sikt.

Riksrevisjonens kontroll viser at departementet har gjennomført tiltak som har ført til forbedringer i virksomhetenes styringsdokumenter. Riksrevisjonen ser at flere av virksomhetene har utarbeidet planer med ettårig og flerårig perspektiv knyttet til budsjettåret 2007 eller 2008.

Saken er avsluttet.

4.6 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. Det ble opplyst at ABM-utviklings nye rutiner først ville få effekt fra regnskapsåret 2007. Departementets nye rutiner for egen tilskuddsforvaltning fikk først konsekvenser for arbeidet med deler av statsbudsjettet for 2007 og i sin helhet for arbeidet med statsbudsjettet for 2008. Riksrevisjonen forutsatte at etatsstyringen av ABM-utvikling ble gitt tilstrekkelig prioritet for å sikre en tilfredsstillende internkontroll, og at departementet tok i bruk nye retningslinjer for departementets egen tilskuddsforvaltning umiddelbart.

Departementet opplyser at det har iverksatt flere tiltak for å forbedre tilskuddsforvaltningen i ABM-utvikling. Departementet opplyser også at de nye retningslinjene for egen tilskuddsforvaltning er tatt i bruk i forbindelse med budsjettarbeidet for 2007. Når budsjettsøknedene for 2008 har kommet inn til departementet, vil retningslinjene være implementert fullt ut.

Riksrevisjonens kontroll av tilskuddsforvaltningen i ABM-utvikling og Kultur- og kirke departementet har vist at nye rutiner er tatt i bruk. For tilskudd til frivillighetssentraler vil ovennevnte rutiner heretter bli fulgt.

Saken er avsluttet.

4.7 Brudd på bevilgningsreglementet

I rapporteringen til Stortinget for 2006 understreket Riksrevisjonen departementets overordnede ansvar for å sikre at bevilgningsreglementet

følges på hele ansvarsområdet. Revisjonen hadde vist at det var uhjemlede merutgifter under kapittel 329 *Arkivformål* og kapittel 342 *Nidaros domkirke m.m.* som følge av svikt i økonomistyringsrutinene til Arkivverket og Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider. Revisjonen viste også at Norsk filminstitutt utbetalte tilskudd i strid med bevilgningsreglementets kontantprinsipp. Departementet iverksatte flere tiltak for å følge opp at Arkivverket etablerte en tilfredsstillende internkontroll i 2007, og gjennomførte etatsstyringsmøter med Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider og Norsk filminstitutt.

Riksrevisjonens kontroll viser at kapittel 329 *Arkivformål* også har uhjemlede merutgifter i 2007, jf. punkt 1.2. Riksrevisjonen har i år vesentlige merknader til Arkivverkets regnskap, jf. punkt 2. Riksrevisjonen vil følge opp økonomistyringen i Arkivverket med utgangspunkt i regnskapet for 2007. Revisjonen av årets regnskap viser at departementet har fulgt opp Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider og Norsk filminstitutt.

Saken er avsluttet.

4.8 Regnskaps- og årsavslutning i henhold til økonomiregelverket

Revisjonen av regnskapet for 2006 viste at sju virksomheter hadde svakheter ved den interne kontrollen når det gjaldt etterlevelsen av økonomireglementet for regnskaps-/årsavslutningen. Svakhete knyttet seg til avstemminger og obligatoriske regnskapsrapporter. Riksrevisjonen understreket departementets overordnede ansvar for å sikre at økonomireglementet ble fulgt på hele departementets ansvarsområde, og kontroll- og konstitusjonskomiteen så også alvorlig på forholdet. Departementet har hatt etatsstyringsmøter med virksomhetene og tatt opp saken i det årlige brevet til virksomhetene om innrapportering til det sentrale statsregnskapet for 2007. Riksrevisjonens kontroll har vist at det ikke er gjennomgående svakheter i regnskaps-/årsavslutningen når det gjelder 2007, men konstaterer at tre virksomheter har hatt regnskaper med vesentlige feil, jf. punkt 2.

Saken er avsluttet.

4.9 Arkeologisk museum i Stavanger / Stiftelsen Ullandhauggarden

I rapporteringen til Stortinget for 2006 finner Riksrevisjonen det uheldig at samarbeidet mellom Arkeologisk museum i Stavanger og

Stiftelsen Ullandhauggarden ikke har vært regulert ved skriftlig avtale. Departementet uttalte at det ville følge opp at skriftlig avtale ble inngått, at det økonomiske forholdet ble regulert i henhold til gjeldende regelverk, og at styresammenstillingen i stiftelsen ble uavhengig av museet.

Kultur- og kirke departementet opplyser at avtale ble inngått mellom museet og stiftelsen 11. januar 2008. Det økonomiske forholdet mellom museet og stiftelsen vil bli regulert i tildelingsbrevet til Arkeologisk museum i Stavanger, og utgiftene til stiftelsen Ullandhauggarden vil bli synliggjort på kapittel 328 *Museums- og andre kulturvernformål*, post 78 *Ymse faste tiltak*. Styret i stiftelsen er utvidet til fem medlemmer, og tre av styremedlemmene skal være uavhengige av Arkeologisk museum i Stavanger.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Opplysningsvesenets fond

Riksrevisjonen tok opp mangler ved kapitalforvaltningen i Opplysningsvesenets fond knyttet til regnskapet for 2005. Fortsatt gjenstår enkelte utbedringstiltak før Riksrevisjonen kan se at alle forhold som ble planlagt av virksomheten, er gjennomført. De siste tiltakene ventes å komme på plass i 2008. Opplysningsvesenets fond har en samlet verdipapirportefølje på ca. 1,4 mrd. kroner. Begrenset bemanning og kompetanse gir økt risiko for svikt i intern styring og kontroll av kapitalforvaltningen. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvorfor det har tatt så lang tid å få dette på plass.

5.2 Risikostyring

Riksrevisjonens kontroll viser at departementet har gjennomført tiltak for å sikre at risikostyring benyttes som et verktøy i mål- og resultatstyringen, men det gjenstår en del arbeid før dette er tatt i bruk på hele ansvarsområdet til departementet. Manglende risikostyring kan gi økt risiko for redusert måloppnåelse. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet vil iverksette ytterligere tiltak for å sikre at risikostyring blir implementert i løpet av kort tid.

5.3 Evaluering av tilskudd

Tilskuddsbevilgninger skal ifølge økonomireglementet evalueres på grunnlag av et strukturert og dokumentert system for vurdering av risiko og vesentlighet. Dette gjelder også for enkelttilskudd

som kan avvike fra normalprosedyren i økonomireglementet. Manglende evaluering av tilskudd kan gi økt risiko for at bevilgninger ikke bidrar til måloppnåelse. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets begrunnelse for ikke å benytte risikostyring som verktøy i mål- og resultatstyringen når det gjelder å velge ut hvilke tilskuddsbevilgninger som skal evalueres.

5.4 Mål- og resultatstyring

Departementet har fastsatt 14 resultatmål for bispedømmerådene og prestedtjenesten. Virksomhetenes rapportering inneholder i liten grad en konklusjon på om de ulike resultatmålene er oppnådd. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet kan vurdere måloppnåelsen når resultatindikatorer ikke har vært tatt i bruk.

5.5 Anskaffelser

Riksrevisjonen kan vanskelig se at departementets begrunnelser knyttet til manglende konkurranseutsetting av egne anskaffelser har dekning i regelverkets unntaksbestemmelser. Det har både i Kultur- og kirke departementet og underliggende virksomheter kommet fram manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper, blant annet om konkurranse, likebehandling og etterprøvarhet. Riksrevisjonen bemerker at manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket også ble omtalt i rapporteringen til Stortinget for 2006. Manglende etterlevelse av anskaffelsesreglementet kan blant annet føre til at anskaffelser ikke skjer på en samfunnstjenlig måte, og at risikoen for misligheter øker. Det kan se ut som om tiltakene Kultur- og kirke departementet har skissert, ikke er tilstrekkelige for å sikre at departementet, underliggende virksomheter og selskaper foretar anskaffelser i henhold til regelverket. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om departementet vil iverksette ytterligere tiltak for å sikre at regelverket etterleves.

5.6 Regnskaper med merknader

Riksteatret, Arkivverket og Bunad- og folke- draktrådet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Riksteatret fikk også merknader til regnskapet for 2006. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets oppfølging av virksomhetene har vært tilstrekkelig, og om virksomhetsstyringen har vært tilfredsstillende, sett i lys av disse virksomhetenes utfordringer i 2007.

6 Kultur- og kirkedepartementets svar

Saken har vært forelagt Kultur- og kirkedepartementet, og statsråden har i brev av 12. august 2008 svart:

”Kultur- og kirkedepartementet (KKD) viser til Riksrevisjonens (RR) brev av 19. juni 2008, vedlagt resultatet av den årlige revisjon og kontroll for 2007.

KKD har følgende merknader til de forhold RR tar opp:

5.1 Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond har gjennomført en rekke tiltak for forbedringer på økonomi- og finansområdet med bakgrunn bl.a. i Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2005. Når enkelte av tiltakene ventes å være gjennomført først i 2008, har dette sammenheng med en krevende bemanningssituasjon for økonomi- og finansfunksjonene i fondet, med betydelige ny ansettelser den senere tid. I en situasjon med mange nytilsatte med behov for grunnopplæring, har det tatt lengre tid å gjennomføre de aktuelle tiltakene enn tidligere forutsatt.

Etter departementets syn er nå grunnlaget lagt for en ryddig og god forvaltning av fondets midler.

5.2 Risikostyring

Risikostyring i departementet

Departementet har nå gjennomført en overordnet risikovurdering for selve departementet, jf. departementets brev av 26. juni 2008 til RR vedlagt kopi av KKD's overordnede risikovurdering med en risikoanalyse av utvalgte risikoområder. KKD's overordnede risikovurdering vil legge rammene for vurdering av risiko på fagavdelingenes ansvarsområder og for hvilke operative prosesser som skal vurderes nærmere. En felles mal for risikovurderingene er også utarbeidet og skal bidra til at vesentlige risikomomenter blir vurdert noenlunde likt. Høsten 2008 skal fagavdelingene gjennomføre den operative risikostyringen etter denne malen. Resultatet av risikovurderingen vil bl.a. bli brukt som grunnlag for arbeid med handlingsplan, avdelingsvise virksomhetsplaner, samt tiltaksplan for kommende år, utarbeidelse av disponeringsskriv og for evaluering av tilskuddsbevilgninger.

Risikostyring i underliggende virksomheter

Samtlige underliggende virksomheter under KKD er i 2008 i gang med å implementere eller har implementert risikostyring i de interne styringsdokumentene. Risikostyring og oppfølging av plandokumenter vil stå sentralt i styringsdialogen mellom departementet og underliggende virksomheter i inneværende år.

Når det gjelder utvalgte virksomheter som spesielt er fremhevet i RRs bemerkninger kan følgende nevnes:

Språkrådet vil starte arbeidet med implementering av risikostyring høsten 2008. KKD vil følge opp virksomheten gjennom styringsdialogen for å sikre at det foreligger dokumentasjon på implementering innen utgangen av 2008.

Arkivverket har igangsatt arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderinger i virksomheten. Analysearbeid vil bli gjennomført høsten 2008. KKD vil følge opp prosessen gjennom styringsdialogen.

Medietilsynet har startet arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurdering og vil ha dette innarbeidet i den løpende styringen og i virksomhetens plandokumenter i løpet av 2009.

Norsk filminstitutt ble etablert 1. april 2008, etter sammenslåing av de tre tidligere virksomhetene Norsk filminstitutt, Norsk filmfond og Norsk filmutvikling. Instituttet er i gang med å etablere systemer og rutiner for intern kontroll, risiko- og vesentlighetsvurderinger, og tar sikte på at dette skal være etablert innen utgangen av 2008.

Enkelte av bispedømmerådene og Nidaros domkirkes restaureringsarbeider har i løpet av 2008 etablert systemer for risikostyring som et verktøy i mål- og resultatstyringen. Departementet har i styringssamtalene med de kirkelige virksomhetene i løpet av våren 2008 understreket behovet for at slike systemer blir implementert i løpet av kort tid. I Kirkerådet og i flere av bispedømmerådene prioriteres dette arbeidet nå høyt, slik at systemene forventes å være på plass i løpet av inneværende eller kommende budsjett- og regnskapsår.

Departementet vil dessuten følge opp saken i styringsdialogen med bispedømmerådene høsten 2008. Økonomiutvalget for bispedømmerådene, som ble opprettet i 2006, planlegger et seminar om risikostyring i oktober 2008.

5.3 Evaluering av tilskudd

Departementet er enig i behovet for systematisk evaluering av departementets tilskuddsportefølge. Slike evalueringer foretas da også i stor utstrekning på departementets ansvarsområde. Nedenfor følger en oppsummering av tiltak departementet har iverksatt i den senere tid på evalueringsområdet.

I St.meld. nr. 10 (2007–2008) Knutepunkt. Kriterium for knutepunktstatus og vurdering av gjennomføring av knutepunktoppdraget er det lagt fram forslag om å innføre evaluering av kunstnerisk og faglig kvalitet/måloppnåelse i tillegg til vurdering av kvantitative målekriterier for festivaler som har knutepunktstatus. Evaluering skal gjennomføres systematisk og hvert fjerde år. I meldingen er det lagt til grunn at første evaluering skal gjennomføres to år etter at reviderte krav til knutepunktinstitusjonene er fastsatt.

I St.meld. nr. 32 (2007–2008) Bak kulissene som er lagt frem i juni 2008 foreslår departementet at det innføres evaluering av kvalitativ måloppnåelse for musikk- og scenekunstinstitusjonene på en systematisk måte og med noen års mellomrom for den enkelte institusjons vedkommende. Med innføring av systematisk kvalitativ evaluering av institusjonene kan kravene til årlig rapportering reduseres.

Den nystrukturering av museene som har vært et viktig element i museumsreformen, vil bli avsluttet i 2009 og de siste midlene i tilknytning til gjennomføringen av dette vil bli fordelt i budsjettet for 2009. En evaluering av de landsomfattende konsolideringsprosessene for museumssektoren vil gjennomføres i løpet av 2009.

Tilskuddsordningene til filmformål har nylig vært gjenstand for en omfattende evaluering, jfr. St.meld. nr. 22 (2006–2007) Veiviseren for det norske filmløftet og Innst. S. nr. 277. Som en oppfølging av denne reviderer nå departementet forskriftene for tilskuddsordningene med sikte på at disse skal tre i kraft ved årsskiftet. Risikovurdering er for øvrig et sentralt vurderingskriterium ved behandlingen av søknader om tilskudd til filmformål, noe som også er nedfelt i forskriftene.

Pressestøtten ble sist gjennomgått i St.meld. nr. 57 (2000–2001) I Ytringsfrihetens tjeneste. Videre skjer det en løpende evaluering av målrettheten for produksjonstilskuddet hvert år, ved at tilskuddssatsene for de ulike grupper av aviser gjennomgås og vurderes i forhold til politiske

målsettinger og avisgruppenes økonomi. Satsene fastsettes av departementet årlig. Departementet viser for øvrig til at pressestøtteordningene er regelstyrte og beregnes på bakgrunn av opplag, utgivelseshyppighet og konkurranseposisjon.

For de enkelttilskudd som forvaltes i departementet foretas det alltid en vurdering av søkerens seriositet, herunder om det er knyttet særlige risikoer til søknaden. Det vil være naturlig at dette i større grad settes i system når departementets overordnede risikoanalyse foreligger.

Ved oppfølging og vurdering av behov for evaluering av tilskudd under kategori 08.40 Den norske kirke legges risiko- og vesentlighetsvurderinger til grunn. Departementets ressursbruk og oppfølging av det enkelte tilskudd varierer med størrelsen på tilskuddet, betydningen tilskuddet har for mottaker, målsettingen for tilskuddet m.m. Med bakgrunn i disse vurderingene er tilskuddet til trosopplæring (kap 340, post 75) evaluert fortløpende siden tilskuddet ble gitt første gang i 2004. Endelig evalueringsrapport presenteres høsten 2008. Videre er det etter mønster fra styringssamtaler med underliggende statlige virksomheter etablert årlige samtaler med tre tilskuddsmottakere; Sjømannskirken, Døvekirken og Stiftelsen Kirkeforskning. Selv om risiko- og vesentlighetsvurderinger legges til grunn ved forvaltningen av ulike tilskuddsbevilgninger under kategori 08.40, jf. ovenstående, er ikke vurderingene basert på en systematisk risikoanalyse. I forbindelse med risikoanalysen som skal gjennomføres for KKD høsten 2008 vil det også for tilskuddsbevilgninger bli utarbeidet et strukturert og dokumentert system for vurdering av risiko og vesentlighet, bl.a. i forhold til hvilke tilskuddsbevilgninger som skal evalueres.

Som opplyst i KKD's brev av 14. mai 2008 har departementet ikke sett det hensiktsmessig å etablere et system/rutiner for evaluering av alle tilskudd, men det foretas likevel, som vist over, en løpende vurdering av behovet for evaluering av tilskuddsbevilgninger basert på risiko- og vesentlighetsvurdering.

5.4 Mål- og resultatstyring på kirkeområdet

Gjennom bispedømmenes årsrapporter, systematisk etatsstatistikk for prestetjenesten og omfattende tjeneste- og økonomidata fra menighetene, foreligger et betydelig informasjonsgrunnlag for å vurdere virksomheten i Den norske kirke. Departementet gjennomgår nå de enkelte resultatmålene som er fastsatt for bispedømmene og

prestetjenesten. Det vil i denne forbindelse også utarbeides særskilte resultatindikatorer som kan bedre vurderingsgrunnlaget for måloppnåelse.

Etter departementets syn bør det likevel på et område som dette vises noe tilbakeholdenhet med kvantifisering av mål- og resultatoppnåelse.

5.5 Anskaffelser

Departementet har både i 2007 og 2008 hatt stort fokus på det nye regelverket for å sikre en tilfredsstillende oppfølging og iverksetting i underliggende virksomheter. Selv om anskaffelsene på departementets ansvarsområder gjennomgående er små, legger departementet stor vekt på at regelverket skal følges.

Det vises bl.a. til etatsstyringsseminaret 4. februar 2008 hvor det ble foretatt en gjennomgang av regelverket og lagt stor vekt på at virksomhetene under KKD følger bestemmelsene på anskaffelsesområdet. Departementet har videre i rundskriv V-13/2008B datert 22. mai 2008 til alle underliggende virksomheter minnet om og understreket viktigheten av etterlevelse av anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper, samt utarbeidet en mal for føring av bl.a. anskaffelsesprotokoll.

Berørte virksomheter innen kulturfeltet ble også kalt inn til møte i departementet 23. juni 2008 for nærmere gjennomgang av regelverket. Saken vil også bli tatt opp på det kommende årlige seminaret som avholdes høsten 2008 for virksomheter innen kirkefeltet. Regelverket for anskaffelser vil også være et sentralt tema for berørte virksomheter i den løpende styringsdialogen og i etatsstyringsmøtene.

I tillegg til ovennevnte skal etterlevelse av anskaffelsesregelverket være et risikoområde som skal følges opp i den operative oppfølgingen av KKD's overordnede risikovurdering, jf. punkt 5.2 og 5.3 ovenfor.

Departementet har merket seg at Riksrevisjonen har funnet at anskaffelsesprotokoll ikke er nyttig ved alle innkjøp over 100 000 kroner i Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider, Kirkerådet og hos enkelte av bispedømmerådene. Forholdene er tatt opp i styringsdialogen med de nevnte virksomhetene i løpet av våren 2008. Virksomhetene har meldt tilbake at det nå er etablert rutiner for anvendelse av anskaffelsesprotokoller.

5.6 Regnskaper med merknader

Departementet har i tidligere brev til Riksrevisjonen kommentert oppfølgingen overfor de forskjellige virksomhetene, sist i brevet datert 14. mai 2008. Hovedpunktene gjentas her, sammen med redegjørelse for oppfølging/tiltak etter nevnte siste brev til Riksrevisjonen.

Riksteatret

Riksrevisjonen påviste feil og mangler knyttet til Riksteatrets økonomiforvaltning og regnskaps-/årsavslutning for 2005 og 2006. Departementet tok opp dette i flere møter med teatrets ledelse. Riksteatret inngikk med virkning fra 1. april 2007 fullserviceavtale med SSØ.

KKD påla Riksteatret i august 2007 å engasjere ekstern bistand for å sikre at teatret fikk etablert gode nok rutiner og interne kontrollsystemer som sikrer at framtidige regnskaps- og årsavslutninger avlegges i samsvar med økonomiregelverket for staten. Statens senter for økonomistyring (SSØ) ble engasjert høsten 2007 for å foreta en gjennomgang av Riksteatrets økonomiforvaltning med sikte på å foreslå tiltak for å sikre at teatrets framtidige økonomiforvaltning skjer i samsvar med økonomiregelverket for staten. SSØs rapport om Riksteatrets økonomistyring og interne kontroll ble oversendt departementet 4. desember 2007. På denne bakgrunn ba departementet Riksteatret i tildelingsbrev for 2008, datert 21. desember 2007 om å oversende en plan for oppfølging av foreslåtte tiltak i SSØ-rapporten. Oppfølgingsplanen ble oversendt departementet 14. januar 2008. Med unntak av nødvendig opplæring, som vil bli gjennomført i løpet av inneværende år, vil øvrige tiltak i hovedsak være gjennomført i løpet av 1. halvår 2008.

Riksrevisjonen hadde også for 2007 merknader til Riksteatrets regnskap. Det ble foretatt feilføringer i 2006-regnskapet knyttet til barteravtale med VG. Korrigeringer i 2007-regnskapet ble foretatt av SSØ som både er RTs regnskapsfører, statens rådgivende organ for statlig økonomistyring og som dermed også har spisskompetanse knyttet til statlig regnskapsføring. SSØs korrigeringer ble gjort ut fra en faglig vurdering av hva som var mest korrekt. SSØ har i ettertid konstatert at det i tillegg til de korrigeringer som ble gjort også burde vært foretatt korrigering i balansen.

Arkivverket

I brev av 14. mai 2008 fra KKD til Riksrevisjonen, sidene 1–4, er det redegjort i detalj for departe-

mentets oppfølging av Arkivverket. Her gjentas noen av hovedelementene som dokumenterer departementets oppfølging av virksomheten:

På bakgrunn av overskridelser i 2005 og 2006 foretok Statens senter for økonomistyring (SSØ) i 2007, på oppdrag fra departementet, en gjennomgang av økonomistyringen i Arkivverket med sikte på å sikre fullgode rutiner og kompetanse i styringen av virksomheten.

Arkivverket har inngått fullserviceavtale med SSØ om regnskapsføring. Avtalen trådte i kraft 1. januar 2008.

Departementet har hatt en tett oppfølging av Arkivverket både i 2007 og i 2008 som følge av budsjettoverskridelsene. Det har vært avholdt en rekke møter i tillegg til formelle etatsstyringsmøter.

I tillegg til de formelle møtene har det vært løpende kontakt og flere andre møter mellom departementet og Riksarkivaren både høsten 2007 og vinteren/våren 2008.

På anmodning fra departementet har Riksarkivaren 30. juni 2008 oversendt et statusnotat om Arkivverkets økonomistyring. Det fremgår her at det er inngått en kontrakt med UNIConsult om å forestå den daglige økonomistyringen i virksomheten. Ordningen gjelder fra 7. juli og frem til 1. september da den nyansatte økonomisjefen overtar alle disse funksjonene. Kontrakten vil være en tilleggskontrakt til den opprinnelige og hjemles i forskrift om offentlige anskaffelser § 2-2, jf. § 2-1. UNIConsult skal rapportere jevnlig, fra august ukentlig, både muntlig og skriftlig til riksarkivaren. Påtroppende økonomisjef skal holdes orientert gjennom kopi av alle aktuelle dokumenter, samt gjennom avtalte møter i august. Arkivverket tar også sikte på å få til et møte med Riksrevisjonen, hvor tiltakene presenteres, i slutten av august.

Departementet vil fortsatt ha stort fokus på denne saken for å sikre seg at økonomistyringen i Arkivverket fungerer tilfredsstillende.

Bunad- og folkedraktrådet

Departementet har i brev av 30. mai 2008 til Riksrevisjonen redegjort for regnskap og disposisjoner ved Bunad- og folkedraktrådet i 2007. Departementet viser til dette brevet og har ingen ytterligere bemerkninger. Virksomheten er avviklet fra 1. januar 2008 og overført til Valdresmusea.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 35 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og avsluttende revisjonsbrev med merknader til Riksteatret, Arkivverket og Bunad- og folkedraktrådet. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av tre heleide aksjeselskaper og seks deleide aksjeselskaper.

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Styring og oppfølging av Hundreårsmarkeringen Norge 2005 AS
- Eierstyringen av Filmparken AS
- Manglende planer på kort og lang sikt for departementets underliggende virksomheter
- Mangelfulle rutiner for tilskuddsforvaltning i ABM-utvikling og Kultur- og kirkedepartementet
- Overskridelser på utgiftsposter og utbetaling av tilskudd i strid med bevilgningsreglementet
- Svak internkontroll knyttet til regnskaps-/årsavslutningen i sju av departementets underliggende virksomheter
- Mangelfull regulering av samarbeidet mellom Arkeologisk museum i Stavanger og stiftelsen Ullandhauggarden

Opplysningsvesenets fond

Riksrevisjonen er kjent med prosessen Opplysningsvesenets fond og Kultur- og kirkedepartementet har hatt for å følge opp merknadene til fondets regnskap for 2005. Departementet opplyste i rapporteringen til Stortinget for 2006 at fondet skulle gjennomføre ytterligere tiltak i 2007, og at departementet ville følge opp dette.

Revisjonen av Opplysningsvesenets fond viser at det fortsatt gjenstår enkelte utbedringstiltak, blant annet ble bemanningen i finansforvaltningen ikke økt før i 2008. Kultur- og kirkedepartementet har opplyst at det fortsatt vil følge opp fondet gjennom de halvårlige styringssamtalene, og at tiltakene har tatt lengre tid enn forutsatt på grunn av bemanningssituasjonen i økonomi- og finansfunksjonen.

Fondets verdipapirportefølje hadde en markedsverdi på ca. 2 mrd. kroner ved utgangen av 2007. Begrenset bemanning og kompetanse gir økt risiko for svikt i intern styring og kontroll av finansforvaltningen. Riksrevisjonen ser positivt på at Opplysningsvesenets fond har økt bemanningen på finansforvaltningsområdet i 2008. Riksrevisjonen ser det som uheldig at det har tatt

lang tid å gjennomføre tiltaket og peker på at departementet har hatt ansvaret for å følge opp saken.

Risikostyring

Riksrevisjonen understreket for 2006 viktigheten av at departementet prioriterte innføringen av bestemmelsene om risikostyring. Riksrevisjonens kontroll viser at departementet har gjennomført tiltak for å sikre at risikostyring benyttes som et verktøy i mål- og resultatstyringen, men det gjenstår noe arbeid før dette er tatt i bruk på hele ansvarsområdet til departementet. Både departementet og de virksomhetene som ikke hadde startet arbeidet i 2007, ventes å ha startet implementering av risikostyring i 2008. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke har opplyst om det vil iverksette ytterligere tiltak for å følge opp saken ut over å bruke styringsdialogen som et virkemiddel.

Manglende risikostyring kan øke risikoen for redusert måloppnåelse i forhold til Stortingets forutsetninger og brudd på lover og regler. Konsekvensene av manglende risikostyring kan også være en lite effektiv bruk av statlige midler.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kultur- og kirkedepartementet har brukt lang tid på å innføre risikostyring som et verktøy i mål- og resultatstyringen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp og treffer nødvendige tiltak for å sikre at tidsplanen for å implementere risikostyring i departementet og alle underliggende virksomheter blir oppfylt.

Evaluerings av tilskudd

Riksrevisjonen har forstått at risikostyring ifølge departementets opplysninger ikke har ligget til grunn for hvilke tilskuddsbevilgninger som skal evalueres, slik økonomireglementet stiller krav om. Kultur- og kirkedepartementet har i 2008 gjennomført en overordnet risikovurdering for selve departementet. Den operative risikostyringen skal fagavdelingene i departementet gjennomføre høsten 2008, og resultatet av risikovurderingen vil blant annet bli brukt som grunnlag for evaluering av tilskuddsbevilgninger.

En vesentlig del (ca. 60 prosent) av departementets bevilgninger er tilskudd. Tilskuddsporteføljen har også et stort mangfold. Riksrevisjonen mener dette understreker viktigheten av å ha gode rutiner for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsbevilgningene er

effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

Manglende innføring av risikostyring generelt på departementets ansvarsområde påvirker også tilskuddsforvaltningen. Riksrevisjonen ser positivt på at Kultur- og kirkedepartementet er enig i behovet for en systematisk evaluering av tilskuddsporteføljen, og at departementet planlegger å ta i bruk risikostyring for å velge ut hvilke tilskuddsbevilgninger som skal evalueres. Riksrevisjonen mener det er uheldig for tilskuddsforvaltningen at arbeidet med å implementere risikostyring har tatt flere år etter at økonomireglementet stilte krav om dette.

Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen har påpekt at Kultur- og kirkedepartementets resultatrapportering til Stortinget i liten grad viser om målene på kulturområdet er nådd, eller hva status er for de langsiktige målene. Mål- og resultatstyringen synes ikke å synliggjøre om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene nås. Kultur- og kirkedepartementet har opplyst at det er enig i at dagens omtale i budsjettproposisjonen gjør det vanskelig å lese om målene er nådd. Departementet har opplyst at det har gjort en ny vurdering av mål- og resultatømtalen og vil så langt det er mulig gjøre endringer i St.prp. nr. 1 (2008–2009). Riksrevisjonen ser positivt på at Kultur- og kirkedepartementet iverksetter tiltak for å synliggjøre måloppnåelsen på hele ansvarsområdet i tråd med bevilgningsreglementet.

For bispedømmerådene har departementet fastsatt 14 resultatmål, men rapporteringen inneholder i liten grad en konklusjon på om de ulike resultatmålene er oppnådd. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har iverksatt tiltak for å gjennomgå de enkelte resultatmålene, og at det arbeides med resultatindikatorer. Departementet har imidlertid ikke oppgitt når tiltakene vil bli gjennomført og heller ikke om det vil bli iverksatt særskilte tiltak vedrørende rapporteringen. Manglende resultatindikatorer og konklusjoner kan føre til at departementets oppfølging og kontroll vanskeliggjøres, og at det blir en usikkerhet om Stortingets vedtak og forutsetninger oppfylles. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at dette arbeidet prioriteres, og forventer at tiltak blir iverksatt innen kort tid.

Anskaffelser

Revisjonen av regnskapet for 2007 viser at det har vært manglende etterlevelse av regelverket

for offentlige anskaffelser i departementet, Norsk Tipping AS og flere underliggende virksomheter. Brudd på anskaffelsesregelverket øker risikoen for misligheter og hindrer en effektiv bruk av statlige midler. Kultur- og kirkedepartementet viser til at det i 2008 er gjort påminning i tildelingsbrev, gjennomført et etatsstyringsseminar, utarbeidet et rundskriv og gjennomført et møte med berørte virksomheter innen kulturfeltet. Departementet planlegger å ta saken opp på et seminar for virksomheter innen kirkefeltet høsten 2008. Departementet vil ha regelverket for anskaffelser som et sentralt tema i den løpende styringsdialogen og etatsstyringsmøtene med berørte virksomheter. Sammenlignet med tiltakene i 2007 er rundskrivet fra departementet nytt.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen så alvorlig på at det var avdekket brudd på anskaffelsesregelverket knyttet til regnskapet for 2006. Komiteen la til grunn at departementet aktivt ville gjennomføre tiltak for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves. Riksrevisjonen har merket seg at det kun er ett nytt virkemiddel som tas i bruk i 2008, sammenlignet med 2007. Riksrevisjonen mener det er alvorlig at departementet ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at anskaffelser på ansvarsområdet i 2007 foretas i henhold til regelverket. Riksrevisjonen forutsetter at departementet fortløpende vurderer om tiltakene er tilstrekkelige for å nå målet om etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i departementet og virksomhetene.

Regnskaper med merknader

Departementets oppfølging av Riksteatret, Arkivverket og Bunad- og folkedraktrådet har ikke vært tilstrekkelig for å sikre et korrekt regnskap i 2007. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket departementets ansvar for å følge opp Riksteatrets økonomiforvaltning og innrapportering til statsregnskapet knyttet til regnskapet for 2006.

Riksteatret hadde vesentlige feil i regnskapet for 2006, Arkivverket hadde flere svakheter knyttet til regnskapene for 2005 og 2006, og Bunad- og folkedraktrådet var i en omstillingsprosess for å bli overført til Valdresmusea AS fra 1. januar 2008. Riksrevisjonen understreker at det er virksomhetene som har ansvaret for at regnskapet avlegges i samsvar med regelverket, selv om Statens senter for økonomistyring er regnskapsfører. Departementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter har etablert tilfredsstillende intern kontroll. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementets oppfølging av virksomhetene ikke har vært tilstrekkelig til å sikre korrekte regnskaper i 2007. Riksrevisjonen forutsetter at departementet påser at nødvendige tiltak får virkning i praksis.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om måloppnåelsen av tilskudd til idrettsanlegg. Riksrevisjonen vil også vise til Dokument nr. 3:10 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av bevaringen og sikringen av samlingene ved statlige museer*.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

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 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Kunnskapsdepartementets ansvarsområde omfatter følgende seks programområder:

- Grunnopplæring
- Barnehager
- Tiltak for å fremme kompetanseutvikling
- Høyere utdanning og fagskoleutdanning
- Forskning
- Utdanningsfinansiering

Kunnskapsdepartementets samlede utgiftsbudsjett for 2007 var på 86,2 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 3,0 mrd. kroner
- bygg, anlegg mv. 66 mill. kroner
- overføringer til andre 55,4 mrd. kroner
- utlån, avdrag mv. 27,7 mrd. kroner

Kunnskapsdepartementets budsjetterte inntekter for 2007 var på 16,1 mrd. kroner. Av dette utgjorde avdrag og renter til Statens lånekasse for utdanning 8,9 mrd. kroner.

Departementet har ansvar for 51 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 51 avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Riksrevisjonens kontroll har omfattet departementets forvaltning av statens interesser i totalt 31 selskaper; 13 heleide og 18 deleide aksjeselskaper. I tillegg er det etablert kontroll med 26 studentsamskipnader. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets 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

Virksomhetenes rutiner og systemer for intern styring

Riksrevisjonen har fulgt opp de underliggende virksomhetenes implementering av risikovurderinger som en del av virksomhetsstyringen. Mange virksomheter har igangsatt et arbeid med å etablere risikostyring. Riksrevisjonen registrerer at virksomhetene har valgt forskjellig tilnærming med å implementere risikostyring, og det varierer hvor langt den enkelte virksomhet har kommet i dette arbeidet.

Kunnskapsdepartementet opplyser at på bakgrunn av fjorårets rapportering og etatsstyringsmøter har departementet fulgt opp risikostyring som ett av flere prioriterte områder i årets dialog med virksomhetene. Departementet registrerer at virksomhetene i arbeidet med å implementere systemer for risikostyring samlet sett viser en positiv utvikling. Departementet er oppmerksom på at implementeringen ikke er fullt ut gjennomført, men mener at det på bakgrunn av virksomhetenes egenart og størrelse må tas hensyn til at implementeringen av risikostyringen må tilpasses og utvikles over tid. Departementet vil følge virksomhetene i det videre arbeidet med innføring av risikostyring.

Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen har de siste årene valgt ut forskjellige fokusområder, delmål eller resultatindikatorer på universitets- og høgskolesektoren (UH-sektoren) som et ledd i kontrollen av mål- og resultatstyring. Utgangspunktet for denne typen revisjon har vært St.prp. nr. 1 og departementets tildelingsbrev det enkelte år.

For 2007 har kontrollen fokusert på hovedmålet om at virksomhetene skal oppnå resultater av høy internasjonal kvalitet i forskning og i faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid. Kontrollene er videre avgrenset til fokusområdet gjennomstrømming i doktorgradsutdanningen og resultatindikatoren utveksling av vitenskapelige ansatte via programavtaler. Undersøkelsen har vært gjennomført ved henholdsvis fem og ti virksomheter på UH-sektoren.

Forskning – gjennomstrømning i doktorgrads-utdanningen

Med utgangspunkt i data registrert i Felles Studentsystem (FS), har Riksrevisjonen kontrollert grunnlagsdokumentasjonen for start- og slutt-dato for et utvalg personer som har sluttført doktorgradsutdanningen i 2007. I tillegg er det kontrollert at avvik og fravær i utdanningsperioden er dokumentert og riktig registrert. Utvalget har vært avgrenset til bevilgningsfinansierte stipendiat-er. Det er også undersøkt hvordan gjennomstrømningen er fulgt opp i virksomhetsstyringen gjennom året, herunder om virksomhetene har hatt fokus på avbrutte doktorgradsavtaler.

I hovedsak var grunnlagsdokumentasjonen for start- og sluttidspunkt tilfredsstillende. Kontroll av dokumentasjon for avvik og fravær i doktorgradsutdanningen viste at de fleste virksomhetene manglet en slik dokumentasjon. Videre var det flere eksempler på dokumentert avvik og fravær som ikke var registrert i FS. De kontrollerte virksomhetene har i varierende grad hatt en strukturert og dokumentert oppfølging og styring av gjennomstrømningen inklusive avbrutte doktorgradsavtaler gjennom året.

Kunnskapsdepartementet vil peke på at det er den langsiktige utviklingen og trendene når det gjelder gjennomføringen av doktorgradsutdanningen, som det er viktig å følge. Departementet viser til at det vil legge vekt på brutto gjennomstrømning, og vil i den forbindelse innføre en ny rapporteringsordning fra og med rapporteringsåret 2008. Ordningen vil etter departementets oppfatning ivareta gjennomstrømningsdimensjonen i doktorgradsutdanningen på en bedre måte, og både gi opplysninger om gjennomføring innenfor normal tid, forsinkelser og avbrudd. Departementet har videre svart at avbrutte avtaler ikke uten videre kan brukes som et sikkert og entydig mål på frafall. Det er ikke uvanlig å fortsette arbeidet med en doktorgradsavhandling i flere år etter at tilsetningen som stipendiat er over.

Forskning – utveksling av vitenskapelig ansatte via programavtaler

Med utgangspunkt i Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) har dokumentasjon av utreisende vitenskapelig ansatte vært kontrollert. Riksrevisjonen har i tillegg kontrollert om utveksling av vitenskapelig ansatte har vært fulgt opp i virksomhetsstyringen gjennom året.

Utreisende forskere må ha et opphold på minimum en ukes varighet for å oppfylle kravene

til gyldig registrering i DBH. Kontrollen viser at virksomhetene ikke har en enhetlig forståelse av dette kravet. Det medfører at det er stor variasjon i hva virksomhetene registrerer inn i DBH. Virksomhetenes løpende oppfølging og styring av utvekslingen gjennom året har vært mangelfull ved halvparten av virksomhetene.

Departementet uttaler at definisjonen av et rapporteringsverdig opphold er klar og utvetydig, og viser til dokumentasjon som finnes i DBH. For å få fram korrekt informasjon i DBH er virksomhetene avhengige av at hver enkelt forsker selv rapporterer inn sine opphold. Departementet vil påpeke at manglende insentiver kan være medvirkende til at rapporteringen ikke blir fullstendig, og at det er grunn til å tro at man står overfor en underrapportering.

Forskningsfinansieringen ved Norges forskningsråd

Bevilgninger fra Norges forskningsråd (Forskningsrådet) er en sentral finansieringskilde på universitets- og høyskolesektoren. Avsetningene (ikke forbrukte midler) fra disse bevilgningene utgjør en betydelig andel av de totale avsetninger av bevilgningsfinansiert virksomhet på sektoren.

Ved revisjon av Forskningsrådets regnskap for 2007 har Riksrevisjonen vurdert UH-sektorens avsetninger fra Forskningsrådet i sammenheng med prosjekter omfattet av automatisk utbetaling (lineære utbetalinger basert på budsjetterte utgifter i kontrakt). Formålet har vært å vurdere om de automatiske utbetalingene fra Forskningsrådet har vært i samsvar med behov og framdrift hos mottakerne. Videre er det vurdert i hvilken grad de bokførte avsetningene i Forskningsrådet gir et korrekt bilde av status ved årlig regnskapsrapportering.

Revisjonen viser at Forskningsrådets system med automatiske utbetalinger ikke fungerer tilfredsstillende. Dette fører til at Forskningsrådet utbetaler midler i for høyt tempo sett i forhold til reell framdrift. En annen konsekvens er at Forskningsrådets bokførte avsetninger per 31. desember 2007 på 1,3 mrd. kroner ville vært høyere hvis utbetalingene hadde fulgt den reelle framdriften. Funnene er bekreftet av Forskningsrådets egne foreløpige undersøkelser. Riksrevisjonen har forutsatt at Forskningsrådet i løpet av 2008 skaffer dokumentasjon som sikrer tilstrekkelige rutiner for utbetaling, og dessuten tilstrekkelig dokumentasjon på at bokførte avsetninger ikke er vesentlig undervurdert.

Departementet uttaler at Riksrevisjonens merknader først og fremst gjelder de første årene i prosjektperioden, og at forholdet gjelder en periodeforskyvning av utbetalinger fra Forskningsrådet til universiteter og høyskoler sett under ett.

Departementet viser videre til Forskningsrådets allerede iverksatte undersøkelse av prosjekter ved Universitetet i Oslo, samt videre samarbeid med universitetet for ytterligere undersøkelser og analyser av prosjektporteføljen. Departementet uttaler at det arbeides med å etablere periodiserte budsjetter som et redskap for bedre styring ved universiteter og høyskoler. Departementet anser for øvrig automatiske utbetalinger å være en rasjonell og effektiv framgangsmåte, som gir administrative innsparinger og liten risiko.

Gaveforsterkningsordningen

For å styrke andelen av alternativ privat forskningsfinansiering ble det foreslått en gaveforsterkningsordning hvor staten bidrar med 25 prosent av gavebeløpet.¹ Stortinget bevilget i 2006 og 2007 midler til ordningen med gaveforsterkning. Kunnskapsdepartementet har fastsatt retningslinjer for ordningen, og Norges forskningsråd er tillagt forvaltningsansvaret. I henhold til retningslinjene gjelder ordningen kun for gaver gitt til Norges forskningsråd, Det Norske Videnskaps-Akademi, universitetene eller til høyskoler med rett til å tildele doktorgrad.

Universitetet i Bergen og Universitetet i Tromsø har i årene 2004–2007 mottatt flere gaver fra Frank Mohn AS på til sammen 525 mill. kroner. Giveren har i samråd med universitetene opprettet følgende stiftelser: Bergens medisinske forskningsstiftelse, Bergens forskningsstiftelse og Tromsø forskningsstiftelse. Gavene utgjorde stiftelseskapitalen da stiftelsene ble opprettet.

Universitetene i Bergen og Tromsø har i 2006 og 2007 søkt om og mottatt gaveforsterkninger for totalt 131,25 mill. kroner for gaver tilhørende Bergens forskningsstiftelse, Bergens medisinske forskningsstiftelse og Tromsø forskningsstiftelse. Gaveforsterkningsmidlene er overført fra universitetene til stiftelsene. Universitetene har orientert styrene om opprettelsene av stiftelsene, og kanaliseringen av gaveforsterkningsmidlene til de samme stiftelsene er styrebehandlet. Denne overføringen av gaveforsterkning synes å være i strid med departementets egne retningslinjer.

Universitetene i Bergen og Tromsø har orientert Riksrevisjonen om at de har vært i kontakt med

Forskningsrådet i prosessen før utbetaling av gaveforsterkningene. I tillegg opplyser Universitetet i Bergen at man var kjent med at Forskningsrådet hadde avklart med departementet at gaveforsterkningene kunne utbetales.

Blant annet på bakgrunn av de forholdene Riksrevisjonen har kommunisert med Universitetene i Bergen og Tromsø, har Kunnskapsdepartementet i februar 2008 skriftlig bedt de tre stiftelsene om å betale tilbake de gaveforsterkningsmidlene som Forskningsrådet har utbetalt. Bakgrunnen for tilbakebetalingen er at Kunnskapsdepartementet har kommet til at retningslinjenes kriterier for utløsning av gaveforsterkning ikke er oppfylt. Midlene er per 20. mai 2008 ikke tilbakebetalt.

Departementet opplyser at når det gjelder spørsmålet om hvem som har tatt initiativet til å opprette stiftelsene, tar departementet utgangspunkt i de dokumenter som er gjort tilgjengelige. Det går fram av stiftelsesdokumentene og vedtektene at det er donator som har opprettet stiftelsene.

Videre svarer Kunnskapsdepartementet at med bakgrunn i de erfaringer som er gjort med gaveforsterkningsordningen så langt, arbeides det i dialog med Finansdepartementet med å revidere retningslinjene. Ifølge departementet vil de reviderte retningslinjene blant annet gi mer presise anvisninger for hvordan gaveforsterkningen skal forvaltes og regnskapsføres. Departementet viser til at statlige gavemottakere vil bli pålagt å forvalte gaver og gaveforsterkning innenfor statens konsernkontoordning. Kunnskapsdepartementet opplyser at det tas sikte på at de reviderte retningslinjene skal gjøres gjeldende fra 1. juli 2008.

Presentasjon av regnskapene på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonens generelle inntrykk er at det har vært en positiv utvikling på regnskapskvaliteten på UH-sektoren i 2007. Det er imidlertid fortsatt en del utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverk, retningslinjer og føringer fra Kunnskapsdepartementet. Riksrevisjonen har tatt opp viktigheten av at regnskapene avlegges av virksomhetenes øverste organ. Mange virksomheter har ikke styrebehandlet årsregnskapet før det sendes Riksrevisjonen for revisjon.

En årsak til at det fortsatt er utfordringer på sektoren, synes å være at enkelte av departementets føringer gjennom året oppfattes som utydelige og kommer på tidspunkt som gjør det vanskelig for virksomhetene å ta hensyn til endringene. Dette

1) St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning*.

gjelder blant annet forhold knyttet til oppsett av kontantstrømanalyse, etterlevelse av Statlig RegnskapsStandard V1 og avregning bidragsfinansierte prosjekter med negativ saldo. Styrings-signalene kan også oppleves som uklare med hensyn til om føringene som blir gitt, gjelder for inneværende eller påfølgende regnskapsår.

Departementet presiserer at årsregnskapene skal være godkjent av styret ved hver enkelt virksomhet før de legges fram til revisjon og sendes departementet. De avvikene som Riksrevisjonen viser til, vil departementet følge opp i etatsstyringen. Departementet vil bemerke at forholdene som omtales i brevet om årsavslutningen som vanligvis sendes ut i desember, som regel i tillegg har vært kommunisert med virksomhetene i de sammenhenger hvor departementet og virksomhetene møtes. Departementet kan ikke se at det har vært grunn til tvil om innholdet i de retningslinjene som er gitt.

Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren

Seks virksomheter på UH-sektoren skulle i forbindelse med regnskapsavleggelsen for 2007 presentere en åpningsbalanse per 1. januar 2007 som omfattet alle eiendeler virksomhetene disponerer. Riksrevisjonen har gjennomført enkelte kontroller knyttet til eiendelenes eksistens, etablering av rutiner, dokumentasjon av åpningsbalansen, virksomhetenes kvalitetssikring av aktiveringsprosessen og styrets rolle. Riksrevisjonen har ikke kontrollert verdivurderingene av hver enkelt eiendel.

Virksomhetene synes i all hovedsak å ha gjennomført gode prosesser rundt aktiveringen av eiendeler. De fleste har benyttet ekstern bistand i verdivurderingene og til kvalitetssikring.

Departementet svarer at det har gjennomgått de aktuelle virksomhetenes ledelseserklæringer og kontrollistene knyttet til åpningsbalansen, og også materialet på overordnet nivå. Videre opplyser departementet at det er lagt opp til at hver enkelt virksomhet skal dokumentere eiendelenes eksistens, både når det gjelder fast eiendom og løsøre.

Eksternt finansiert virksomhet

Riksrevisjonen har de siste årene fulgt opp UH-sektorens etterlevelse av regelverk for eksternt finansiert virksomhet. I løpet av 2007 er det gjort et betydelig arbeid for å følge opp de merknadene og svakhetene som Riksrevisjonen tidligere har påpekt. Det er imidlertid fortsatt en del virksom-

heter som ikke har etablert tilfredsstillende rutiner for å etterleve gjeldende regelverk.

Dette har ført til

- manglende eller mangelfull budsjettering på prosjektene
- manglende belastning av indirekte kostnader på prosjektene
- svikt i rutinene for å sikre løpende avslutning av prosjekter

Riksrevisjonen er kjent med at departementet i løpet av 2007 har revidert regelverket for eksternt finansiert virksomhet, og at nytt regelverk trådte i kraft fra 1. januar 2008 med en overgangsperiode på ett år.

Spørsmål om behovet for å fastsette et regelverk for eksternt finansiert virksomhet for forskningsinstituttene ble kommunisert med departementet i forbindelse med revisjon av regnskapene for 2006. Departementet svarte da at det hadde fått tilbakemelding fra forskningsinstituttene om at det var etablert systemer for å håndtere dette, og at departementet ville vurdere å fastsette regler tilsvarende regelverket på UH-sektoren.

Departementet opplyser i forbindelse med revisjonen for 2007 at det fortsatt ikke er fastsatt regelverk for forskningsinstituttene tilsvarende det regelverket som er utarbeidet for UH-sektoren. Departementet opplyser at det arbeides med et nytt finansieringssystem for instituttsektoren, og at regelverket for eksternt finansiert virksomhet vil bli vurdert når dette er på plass.

Evaluering av EUs rammeprogrammer for forskning og teknologisk utvikling

Budsjettene for EUs rammeprogrammer for forskning og teknologisk utvikling har økt vesentlig i de siste årene og utgjør i det 7. rammeprogrammet (fra 2007 til 2013) totalt 66,4 mrd. euro. Det norske bidraget er i samme periode ca. 9 mrd. kroner.

Den europeiske revisjonsretten har i samarbeid med EFTA Board of Auditors (EBOA), hvor Riksrevisjonen er medlem, gjennomført en felles revisjon av Den europeiske kommisjonens system for forskningsevaluering. Formålet med revisjonen har vært å se på hvorvidt Kommisjonens systemer for å vurdere resultatene fra rammeprogrammene har vært hensiktsmessige, om Kommisjonen fulgte lovpålagte krav, og om systemet for evaluering og kontroll har møtt forventningene hos de berørte aktørene. I forbindelse med revisjonen ble Norge besøkt i november

2006, og det ble avholdt møter med Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Norges forskningsråd.

Revisjonsrapporten om undersøkelsen ble publisert i desember 2007 med tittelen Special Report No 9/2007: *"Evaluating the EU Research and Technological Development (RTD) framework programmes – could the Commission's approach be improved."* Undersøkelsen viste følgende funn:

- Det var mangel på eksplisitte forventede effekter av tiltak og forskningsmidler. Svakt definerte programmalsettinger og svakheter i resultatmålingen har hindret effektiv kontroll og evaluering.
- Fraværet av en overordnet og omforent evalueringstrategi har resultert i forskjellig praksis i de ulike enhetene i Kommisjonen. Dette er illustrert ved en underevaluering av store deler av rammeverksprogrammene.
- Evalueringen av rammeverksprogrammene foregår desentralisert, og mekanismene for koordinering mellom de ulike enhetene i Kommisjonen er lite effektive. Kommisjonens sentrale tjenester hadde ingen sanksjonsmidler for å sikre god evaluering.
- Det eksisterte ikke tilstrekkelig metodisk veiledning for evalueringene, og de som evaluerte, hadde problemer med å få tak i relevante data. Det var videre ingen evalueringer som tok for seg langsiktige virkninger og konsekvenser av rammeprogrammene, men konsentrerte seg om kortsiktige resultater relatert til kontroll og implementering av programmene.

Som et resultat av ovenstående og fordi evalueringene i mange tilfeller ble foretatt på et for tidlig tidspunkt for å kunne si noe om effekter, har Kommisjonens evalueringssystem for rammeprogrammene vært av begrenset nytte for politikere, berørte aktører og Kommisjonen selv. Hovedkonklusjonen er at det er liten kunnskap om måloppnåelsen og resultatene av rammeverksprogrammene.

Riksrevisjonen har bedt om synspunkter på rapporten fra Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Utenriksdepartementet. Departementene ble spesielt bedt om å kommentere i hvilken grad departementene selv har benyttet og har hatt nytte av evalueringer av forskningen i rammeprogrammene.

Kunnskapsdepartementet har på vegne av alle tre departementer uttalt at det er positivt at Den

europiske revisjonsretten har utført en revisjon av Kommisjonens rutiner for evalueringer. Departementet finner rapporten interessant og nyttig og mener den er et viktig innspill til den planlagte nasjonale evalueringen av Norges deltakelse i det sjette rammeprogrammet. Departementet opplyser også at funn og resultater fra evalueringen av norsk deltakelse i det 5. rammeprogrammet i stor grad er fulgt opp.

Kunnskapsdepartementet peker videre på at rapportens konklusjoner og anbefalinger for en stor del retter seg mot Kommisjonens interne rutiner for evalueringer, og finner det derfor ikke riktig å uttale seg om dette i skriftlig form ettersom Norge ikke deltar i EUs formelle kanaler for behandling av rapporten. Departementet framhever imidlertid at det fra et nasjonalt ståsted er viktig med gode rutiner og strukturer for EUs arbeid med evalueringer av EUs rammeprogrammer for forskning.

Kunnskapsdepartementet koordinerer den norske deltakelsen i EUs rammeprogrammer for forskning. Norges forskningsråd har hovedansvar for å gjennomføre Norges deltakelse i programmene. En hovedutfordring for både departementet og Forskningsrådet er å sikre godt samspill mellom nasjonale prioriteringer og det som prioriteres i EU. Kunnskapsdepartementet har også vært opptatt av å forenkle regelverket for deltakelse i rammeprogrammet.

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

Studentsamskipnaden i Hedmark

Riksrevisjonen har tidligere hatt merknad til statsrådets tilsyn med samskipnaden i Hedmark i forbindelse med at samskipnaden ikke hadde avgitt regnskap innen lovens frist.² Regnskapene for 2005 og senere år er avgitt innen fristen. Departementet opplyser at det er satt i verk tiltak for å avhjelpe vedlikeholdsetterslepet og den vanskelige økonomiske situasjonen ved Studentsamskipnaden i Hedmark, og at denne samskipnaden følges opp særskilt.

Saken blir fulgt opp.

Studentsamskipnadens virksomhet rettet mot andre enn studenter

Riksrevisjonen har tidligere hatt merknad til studentsamskipnadens virksomhet rettet mot

2) Dokument nr. 1 (2006–2007).

andre enn studenter.³ Dette omfatter spørsmål om reduserte satser ved studentsamskipnadens treningssentre for andre enn studenter, virksomhet som er rettet mot andre enn studenter på lærestedene, og at samskipnadene har eierandeler i selskaper med kommersielle målsettinger uten at dette synes studentrelatert.

Kunnskapsdepartementet viser til den nye loven om studentsamskipnader som trer i kraft 1. august 2008. I loven åpnes det for at studentsamskipnadene i begrenset omfang kan tilby tjenester til andre enn studenter. Denne aktiviteten skal holdes regnskapsmessig atskilt fra studentsamskipnadens øvrige virksomhet, og inntektene fra denne aktiviteten skal dekke ekstraomkostningene aktiviteten innebærer, blant annet en rimelig andel av felleskostnadene. Departementet opplyser at studentsamskipnadene har og fortsatt vil ha anledning til å drive virksomhet som ikke er studentrelatert, men slik at utbyttet skal komme studentsamskipnadens primære formål til gode. Når det gjelder reduserte satser på treningssentre, opplyser departementet videre at det er reist sak for ESA om forhold ved treningssentrene til Studentsamskipnaden i Bergen.

Saken er avsluttet.

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

Studentsamskipnadenes boligmasse

Studentsamskipnadene hadde samlet 29 446 hybelenheter ved utgangen av 2006. Studentboligbyggene hadde et samlet areal på 876 943 kvadratmeter og en samlet bokført verdi på ca. 4,7 mrd. kroner.

Det har i de siste årene vært en betydelig satsning på å øke antallet studentboliger. I perioden 2000–2002 ble det for eksempel gitt tilsagn til bygging av ca. 2500 hybelenheter. I statsbudsjettet for 2007 ble det gitt en bevilgning på 113,4 mill. kroner til bygging av studentboliger. På grunn av redusert utbyggingstakt og avgang i eksisterende studentboliger har det faktiske antallet hybelen-

heter økt i betydelig mindre grad. Fra utgangen av 2003 til utgangen av 2006 økte det samlede antallet hybelenheter med 872. 14 av de 25 studentsamskipnadene hadde i perioden fra 2004 til 2006 en netto nedgang på 659 hybelenheter.⁴ Opplysninger fra studentsamskipnadene viser at studenthjem i flere tilfeller blir solgt eller totalrehabilitert eller ikke lenger kan benyttes til boligformål. Departementet uttaler at ønsket om salg ofte har sammenheng med at boligene ble oppført for mange tiår siden, og at standarden, beliggenheten og lignende ikke står til studentenes ønsker i dag. Behovet for rehabilitering har også vært stort. Departementet påpeker videre at Studentsamskipnaden i Finnmark hadde en reduksjon på 372 hybelenheter i perioden, og at denne samskipnaden på tross av denne reduksjonen hadde en dekningsgrad på 29 prosent.

Det har over flere år blitt rapportert om at ulike studentboligprosjekter har hatt vanskeligheter med å holde seg innenfor de fastsatte tilsagns- og kostnadsrammene. Flere av samskipnadene har måttet akseptere redusert standard, miljømessig dårlige løsninger og manglende tilpasning til forutsetningene om universell utforming for å tilpasse seg kostnadsrammen. I noen tilfeller har samskipnadene måttet søke om dispensasjon fra gjeldende regelverk. Departementet påpeker at det er flere årsaker til at enkelte studentsamskipnader ikke har kommet under kostnadsrammen med sine prosjekter, og departementet viser til at det med bakgrunn i disse forholdene har økt kostnadsrammen. Dagens kostnadsramme er satt for å ivareta hensynet til en moderat husleie for studentene.

Der er tidligere redegjort for at samskipnadene i ulik grad har hatt et tilfredsstillende nivå på vedlikeholdet av studentboligene.⁵ I redegjørelsen framkommer det også at departementet legger til grunn at teknisk verdibevarende vedlikehold er samskipnadenes ansvar. Departementet fører ikke tilsyn med samskipnadenes ivaretagelse av dette ansvaret. Med bakgrunn i departementets tilsyn med samskipnadenes økonomi er det fare for at det ikke vil avdekkes om et godt regnskapsmessig resultat for eksempel er relatert til manglende vedlikehold. Opplysninger fra studentsamskipnadene viser at de i liten grad synes å ha gjennomgående og langsiktige vedlikeholdsplaner for studentboligene. I noen av samskipnadene sørger man heller ikke for tilstrekkelige avsetninger til

3) Dokument nr. 1 (2006–2007) og Dokument nr. 1 (2007–2008).

4) Opplysningen framkommer ved sammenligning av tall fra St.prp. nr. 1 (2005–2006) og opplysninger i statsrådets beretning om forvaltningen av studentsamskipnadene i 2006.

5) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

vedlikehold. Departementet viser til at student-samskipnadene er selvstendige rettssubjekter, og at departementet fører tilsyn på et overordnet nivå.

4 Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Statens lånekasse for utdanning

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2006 tok Riksrevisjonen opp enkelte forhold ved arbeidet med å modernisere Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen). Lånekassen avsluttet i 2006 på et tidlig stadium av utviklingsarbeidet et avtaleforhold med en leverandør om ny ikt-løsning. Det ble deretter utarbeidet et revidert styringsdokument med endret tids- og kostnadsramme for fornyingsarbeidet. På bakgrunn av dette stilte Riksrevisjonen blant annet spørsmål om hvilke erfaringer som var gjort med utgangspunkt i de planleggings- og kvalitetssikringsprosessene som lå til grunn for den avsluttede delen av moderniseringsarbeidet. Videre ble det stilt spørsmål om departementets vurdering av risiko ved en ytterligere forlenget drift av eksisterende saksbehandlingssystem.

Departementet har opplyst at Stortinget høsten 2007 vedtok å bevilge midler til det reviderte moderniseringsarbeidet i Lånekassen. I 2007 og i første kvartal 2008 har ikt-prosjektet arbeidet med å anskaffe støtte til systemintegrasjon og leverandør til selve ikt-systemet. Lånekassen rapporterer ikke om avvik av betydning for gjennomføringen av moderniseringen når det gjelder framdrift, kvalitet, kostnad og egenfinansiering. Som et ledd i den videre prosessen skal det utarbeides et revidert styringsdokument som vil være i henhold til kravene om framdrift, kvalitet og kostnad fastsatt i Stortingets vedtak om modernisering av Lånekassen.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet

Riksrevisjonen har i flere år hatt fokus på UH-sektorens mangelfulle spesifisering av avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet på formål og oppgave. Departementet presenterte i desember 2006 en justert mal der det ble lagt opp til en slik tydeligere spesifisering av avsetningene.

Den justerte malen har gitt Riksrevisjonen anledning til å vurdere den totale avsetningen fordelt på formål og oppgave. Ved å trekke ut postene utsatt virksomhet Norges forskningsråd

(0,6 mrd. kroner) og større investeringer (0,5 mrd. kroner) fra den totale avsetningen på 2,1 mrd. kroner, utgjør resterende avsetning ca. 1,0 mrd. kroner. Dette beløpet består av postene strategiske formål, utsatt virksomhet Kunnskapsdepartementet og utsatt virksomhet andre departementer. Dette tilsvarer ca. 4,5 prosent av årets totale bevilgning til UH-sektoren i 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen gjennomførte 30. januar 2008 en åpen høring i forbindelse med UH-sektorens avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet. Komiteen har merket seg at departementet mener at dokumentasjonen av formålet med de bevilgningsfinansierte avsetningene må bedres, og forutsetter at Riksrevisjonen mottar nødvendig dokumentasjon for slike avsetninger for framtiden.

Riksrevisjonens kontroller foretatt i 2007 viser at departementets tiltak har ført til at avsetningene på en bedre måte er spesifisert på oppgaver og formål.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det i likhet med Riksrevisjonen har registrert at virksomhetene har spesifisert avsetningene på en bedre måte, slik at oppgaver og formål kommer tydeligere fram i regnskapene for 2007. I tillegg understreker departementet at virksomhetene må ha et strategisk handlingsrom med et tilsvarende økonomisk fundament for å kunne drive langsiktig kunnskapsutvikling og kunnskapsforvaltning. Departementet opplyser videre at det legges vekt på at styret ved den enkelte institusjon har et aktivt og reflektert forhold til gjennomføringen av budsjettet og Stortingets forutsetninger.

Saken er avsluttet.

4.3 Ledelseskomentarer

Riksrevisjonen tok i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2006 opp at flere virksomheter på UH-sektoren ikke hadde utarbeidet ledelseskomentarer i henhold til departementets krav. Kunnskapsdepartementet har for 2007-regnskapet lagt opp til at styret ved den enkelte virksomhet skal utarbeide ledelseskomentarer som en del av årsregnskapet. Kommentarene skal inneholde styrets vurdering av virksomhetens drift i regnskapsåret og omtale spesifiserte elementer.

Gjennomgående har virksomhetene fulgt kravene til innhold i ledelseskomentarene, men Riksrevisjonen har registrert at kommentarenes omfang varierer. Det er også virksomheter som helt eller

delvis ikke har omtalt de spesifikke punktene i brev fra departementet.

Departementet ser på ledelseskomentaren som en viktig redegjørelse fra virksomhetene og ønsker å ansvarliggjøre de styrende organene. Videre opplyser departementet at ledelseskomentarene brukes som en del av grunnlagsmaterialet for den styringsdialogen departementet har med virksomhetene, og inngår som et stadig viktigere element i styringsinformasjonen overfor virksomhetene.

Saken er avsluttet.

4.4 Anskaffelser

Svakheter knyttet til virksomhetenes etterlevelse av anskaffelsesregelverket har vært tatt opp med departementet ved flere anledninger de siste årene. Kunnskapsdepartementet har i etterkant av både 2005- og 2006-revisjonen svart at innføring av et anskaffelsesstøttesystem ved virksomhetene er en prioritert oppgave for å sikre at regelverket følges.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte å bli holdt orientert om resultatet av innføring av et elektronisk anskaffelsesstøttesystem.⁶

Kunnskapsdepartementet har opplyst at UH-sektoren har etablert et innkjøpsutvalg under Universitets- og høyskolerådet for å håndtere prosessen med anskaffelse av innkjøpssystemer på vegne av virksomhetene i sektoren. Videre opplyses det at virksomhetene fikk utsatt frist til 31. desember 2007 med å innføre et elektronisk anskaffelsesstøttesystem. Departementet har i tillegg opplyst at utrulling av systemet er planlagt gjennomført i 5–7 puljer høsten 2008 og i 2009. Enkelte virksomheter utenfor UH-sektoren vurderer å implementere et anskaffelsesstøttesystem. Forskningsrådet har innført et elektronisk system for anskaffelser.

Saken er avsluttet.

4.5 Tilsyn etter barnehageloven

Riksrevisjonen gjennomførte i 2006 en revisjon av departementets tilskuddsforvaltning på barnehageområdet. Det ble konkludert med manglende tilsynsaktivitet fra fylkesmannsembetene når det gjaldt kravene i barnehageloven. Departementet opplyste da at det hadde sett grunn til å presisere embetenes tilsynsansvar, blant annet ved å løfte

fram tilsyn som en hovedprioritering i styringsdokumentene for 2007.

Kunnskapsdepartementet svarer at det i 2008 har gjort ytterligere grep for å styrke tilsynet med kommunene som barnehagemyndighet. Blant annet skal hvert av fylkesmannsembetene føre tilsyn med minimum tre kommuner. I tillegg skal embetene fortløpende oversende kopi av tilsynsrapporter til departementet.

Departementet opplyser at tilsyn har og fortsatt vil være et viktig tema i styringsdialogen med embetene, og at det i 2008 har vært arrangert fag- og regelverksamlinger.

Saken er avsluttet.

4.6 Randsonevirksomheten

Riksrevisjonen hadde i 2006 merknader til randsonevirksomheten ved enkelte virksomheter. Merknadene var manglende overordnede strategier for randsonevirksomheten og aksjeervervelse uten formelt vedtak i styret. Departementet svarte blant annet at dette ville bli fulgt opp i styringsdialogen med virksomhetene.

Kunnskapsdepartementet har opplyst at det i tildelingsbrevet for 2007 har forutsatt at virksomhetene følger opp de utfordringene Riksrevisjonen har påpekt i forbindelse med revisjonen for 2006 når det gjelder selskapsforvaltningen. I tillegg forutsetter departementet at virksomhetene som forvalter statens eierinteresser, legger vekt på internkontroll på området, og at dette vil bli tatt opp i styringsdialogen med virksomhetene. Departementet informerer også om at det har inn-drakt fullmaktene til Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Høgskolen i Tromsø og Høgskolen i Narvik til å erverve aksjer som følge av uregelmessigheter på dette området.

Saken er avsluttet.

4.7 Høyere utdanningsinstitusjoners resultatrapportering

Riksrevisjonen har de seneste årene omtalt kvaliteten på høyere utdanningsinstitusjoners resultatrapportering. Merknadene har i hovedsak vært manglende rutiner og svakheter i systemene for resultatrapportering.

Årets oppfølging av disse forholdene er omtalt i punkt 1.3 foran.

6) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

4.8 Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknader i 2006

Universitetet i Oslo

Merknadene i 2006 vedrørte innføring av nytt lønns- og personalsystem per 1. mars 2006 og var blant annet knyttet til

- mangelfull testing
- svakheter i den interne kontrollen
- utilfredsstillende driftsstabilitet og et høyt antall feil og mangler
- ledelsens styring av prosjektet

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at den har merket seg at departementet ser alvorlig på saken, og at det er satt i verk en rekke tiltak for å få kontroll over situasjonen.⁷ Komiteen forutsetter at forholdet omtales i Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2007.

Riksrevisjonens kontroll i 2007 har vist at universitetet har foretatt et omfattende arbeid som har bidratt til å sikre et lønnsregnskap i 2007 med vesentlig bedre kvalitet enn i 2006. Prosjektet er gitt god ledelsesforankring, blant annet har styret oppnevnt et eget kontrollutvalg med mandat å få godkjent regnskapet for 2007. I tillegg har det vært klare ansvars- og rapporteringslinjer, og prosessen er gjennomført på en tilfredsstillende måte. Arbeidet har også bidratt til økt bevissthet om behovet for styring og oppfølging i organisasjonen på andre områder. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at det fortsatt gjenstår mye arbeid før alt er på plass, men det er Riksrevisjonens inntrykk at universitetet har tilstrekkelig kontroll over situasjonen.

Universitetet i Stavanger

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet ved universitetet i 2006. Merknadene var knyttet til eksternt finansiert virksomhet. I 2007 har universitetet gjennomført et prosjekt om eksternt finansiert virksomhet for å rette opp de forholdene som dannet grunnlaget for merknadene for 2006. Kontroller foretatt i 2007 viser at prosjektet har gitt tilfredsstillende resultater.

Universitetet for miljø- og biovitenskap

Universitetet fikk i 2006 avsluttende revisjonsbrev med merknader som blant annet var knyttet til følgende forhold:

- manglende avstemming og sporbarhet på lønnsområdet
- overordnede strategier og prinsipper for eksternt finansiert virksomhet

- prosjekthåndtering
- randsonevirksomheten

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at den ser alvorlig på at det over flere år er påpekt mangler i avstemminger og sporbarhet mellom lønnsystem og regnskapssystem. Komiteen forutsetter at dette bringes i orden, og at regnskapsføringen av bidragsprosjekter innrettes slik at det ikke oppstår risiko for at virksomheten under prosjektfordringer presenterer fordringer på seg selv.

Revisjonen for 2007 viser at det er satt i verk en rekke tiltak og forbedringer. Arbeidet har gitt positive effekter i organisasjonen og bidratt til bedre avstemminger og oppfølging av de forholdene som er tatt opp.

Høgskolen i Hedmark

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet ved høgskolen i 2006. Merknadene var knyttet til forhold ved høgskolens håndtering av den eksternt finansierte virksomheten og randsonevirksomheten, den interne virksomhetsstyringen og særskilte forhold ved årsregnskapet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen konstaterte at høgskolen ikke hadde fulgt reglementet om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og disse virksomhetenes samarbeid med andre rettssubjekter.⁸ Forholdene er tatt opp med høgskolen i tilknytning til revisjon av regnskapene for 2003, 2004 og 2005. Komiteen så alvorlig på at det fortsatt ikke var ordnet opp i forholdene, og forutsatte at saken ble gitt høy prioritet. Komiteen ba om å bli holdt informert i forbindelse med Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2007. Komiteen så videre alvorlig på at det ved revisjonen av årsregnskapet for Høgskolen i Hedmark i 2006 ble påvist vesentlige mangler.

I 2007 har høgskolen implementert styrevedtatte retningslinjer for eksternt finansiert virksomhet som bidrar til et tydeligere skille mellom eksternt finansiert virksomhet og bevilgningsfinansiert virksomhet. Riksrevisjonen har for 2007 færre kommentarer til høgskolens årsregnskap enn tidligere år, og forholdene fra 2006 er i det alt vesentlige kvittert ut.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det er opptatt av at prosessene videreføres og fullføres, slik at det gir varige forbedringer ved de universitetene og høgskolene dette gjelder. Departementet vil

7) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

8) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

følge opp at de avvikene som har vært årsak til vesentlige merknader fra Riksrevisjonen, blir lukket. Denne oppfølgingen vil blant annet skje gjennom styringsdialogen med virksomhetene. Videre oppfølging vil departementet vurdere når etatsstyringsmøtene er gjennomført og regnskapene for 2007 gjennomgått.

Departementet har gitt arbeidet med oppfølgingen høy prioritet og har blant annet pålagt virksomhetene å rapportere status løpende. Virksomhetene vil fortsette arbeidet med å forbedre rutiner og systemer i 2008.

Riksrevisjonen ser positivt på det arbeidet departementet og virksomhetene har gjennomført, og den utviklingen som har skjedd.

Sakene er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen viser til at målet om å oppnå forskning av høy internasjonal kvalitet blant annet skal nås ved å øke gjennomstrømmingen i doktorgradsutdanningen og øke utvekslingen av vitenskapelige ansatte via programavtaler. Riksrevisjonen konstaterer at det er mangelfull dokumentasjon og registrering av fravær og avvik i doktorgradsutdanningen. Videre har virksomhetene en ulik forståelse av rapporteringskravet for utveksling av vitenskapelige ansatte. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets grunnlag for å kunne vurdere måloppnåelsen på disse to områdene når det er feil i og knyttet usikkerhet til de dataene virksomhetene rapporterer inn.

5.2 Forskningsfinansieringen ved Norges forskningsråd

Riksrevisjonen konstaterer at Forskningsrådets rutiner for automatiske utbetalinger ikke synes å ivareta gjeldende regler om at utbetaling av forskningsmidler skal være i samsvar med behov og framdrift hos mottakeren. Riksrevisjonen har merket seg at departementet anser at dette forholdet kun får betydning som en periodeforskyvning av utbetalinger fra Forskningsrådet til universiteter og høyskoler. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om dette er i strid med prinsippet om at utbetalinger av statlige midler skal være i samsvar med behov og framdrift hos mottakeren.

Sviikt i rutinene for automatiske utbetalinger synes å være en av årsakene til oppbygging av

vesentlige avsetninger på universitets- og høyskolesektoren og dermed en lavere bokført avsetning ved Forskningsrådet. Riksrevisjonen ber om departementets uttalelse.

5.3 Gaveforsterkningsordningen

Riksrevisjonen konstaterer at det er utbetalt gaveforsterkningsmidler til tre stiftelser i strid med departementets retningslinjer for gaveforsterkningsordningen. Riksrevisjonen viser til at forskningsrådet opplyser at Kunnskapsdepartementet godkjente utbetalingene av gaveforsterkningene til stiftelsene. Riksrevisjonen ber opplyst årsaken til at gaveforsterkningene ikke er tilbakebetalt, og når det er forventet at dette skal finne sted.

5.4 Presentasjon av regnskapene på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen viser til at virksomhetene på UH-sektoren fortsatt har enkelte utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverk, retningslinjer og føringer fra Kunnskapsdepartementet. Riksrevisjonen registrerer at departementet ikke kan se at det er grunn til tvil om innholdet i de føringene som er gitt. Det reises likevel spørsmål ved om departementets signaler og føringer er tilstrekkelig tydelige, da det etter Riksrevisjonens erfaring oppfattes forskjellig i virksomhetene.

Riksrevisjonen bemerker at klarhetene rundt avregning bidragsfinansierte prosjekter med negativ saldo har vært påpekt gjennom flere år. Riksrevisjonen ber opplyst hvilke tiltak departementet vurderer å sette i verk for å unngå slike klarheter for ettertiden.

5.5 Eksternt finansiert virksomhet

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er virksomheter på UH-sektoren som ikke etterlever regelverket for den eksternt finansierte virksomheten. Riksrevisjonen ber opplyst hvordan departementet skal følge opp det nye regelverket for å unngå vesentlige feil. Videre bes det opplyst om når arbeidet med et nytt finansieringssystem for instituttsektoren inklusiv regelverk for eksternt finansiert virksomhet vil være avsluttet.

5.6 Studentsamskipnadens boligmasse

Riksrevisjonen viser til at formålet med tilskuddet til studentboliger er å øke dekningsgraden og gi studentene et tilfredsstillende botilbud. Riksrevisjonen påpeker at antallet hybelenheter øker langt mindre enn antall tilsagn skulle tilsi. Samtidig framhever Riksrevisjonen at det er en betydelig avgang i studentboligmassen, og dette synes blant annet å være knyttet til manglende vedlike-

hold. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet i sin oppfølging av tilskuddsordningen og sitt tilsyn med studentsamskipnadene har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot utfordringene i forbindelse med vedlikehold og avgang i boligmassen.

6 Kunnskapsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2008 svart:

”Departementet tar i denne uttalelsen utgangspunkt i Riksrevisjonens bemerkninger i kapittel 5 i ovennevnte rapport. Departementet viser ellers til kapittel 1 – 4 i rapporten, der Riksrevisjonen oppsummerer resultatet av den årlige revisjon og kontroll og sammenfatter de tilsvarende Kunnskapsdepartementet har gitt i brev av 20. mai 2008 om departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007.

5.1 Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen viser til feil og usikkerhet ved de dataene virksomhetene rapporterer inn vedrørende gjennomstrømming i doktorgradsutdanningen og utveksling av vitenskapelig ansatte, og stiller spørsmål ved departementets grunnlag for å kunne vurdere måloppnåelsen på disse områdene.

Riksrevisjonen har de siste årene valgt ut forskjellige fokusområder, delmål eller resultatindikatorer i universitets- og høyskolesektoren som et ledd i kontrollen av mål- og resultatstyringen. I 2007 har kontrollen fokusert på hovedmålet om at virksomhetene skal oppnå resultater av høy internasjonal kvalitet i forskning og i faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, og vært avgrenset til gjennomstrømming i doktorgradsutdanningen og utveksling av vitenskapelige ansatte via programavtaler.

Departementet vil først peke på at det er flere forhold som må trekkes inn når man skal vurdere måloppnåelsen innenfor dette hovedmålet.

Departementet benytter seg derfor av en rekke indikatorer for å få et bilde av kvaliteten i norsk forskning i internasjonal målestokk. Gjennomstrømmingen i doktorgradsutdanningene er et av mange forhold som inngår i departementets vurderinger. Vi vil understreke at det ikke kan trekkes konklusjoner om norsk forsknings kvalitet med utgangspunkt i en enkelt parameter.

Evalueringen av norsk forskerutdanning som NIFU STEP utførte, viser at kandidatene bruker for lang tid, og for få fullførere. Departementet har derfor vært opptatt av at institusjonene gjennomfører tiltak med sikte på så vel bedre gjennomstrømming som høyere fullføringsgrad. Departementet mener at økt oppmerksomhet har påvirket utviklingen i positiv retning, men er kjent med at datagrunnlaget for å beregne netto gjennomstrømming ikke er fyllestgjørende. Rapporteringen av start- og sluttidspunkter er tilfredsstillende, slik at datagrunnlaget for å beregne fullføringsgraden etter vårt syn foreligger.

For å vurdere gjennomføringen av doktorgradsutdanningene, er det den langsiktige utviklingen det er viktig å følge. Departementet vil derfor innføre en rapporteringsordning som tar utgangspunkt i starttidspunkt og normert gjennomføringstid for doktorgradsutdanningen og inntil videre benytte brutto gjennomstrømming som indikator for gjennomføringen av doktorgradsutdanningen. Departementet mener at det gjennom målinger av start- og sluttidspunkt for kandidatene foreligger et tilstrekkelig datagrunnlag for å beregne og vurdere gjennomføringen av doktorgradsutdanningen. Departementet vil vurdere resultatkrav for fullføringsgrad i doktorgradsutdanningene når vi har fått erfaring med den nye rapporteringsordningen.

Oppnåelse av målene for mobilitet blant vitenskapelig tilsatte er vanskelig å presist vurdere ut fra de data som foreligger om utveksling av vitenskapelig ansatte under programavtaler. Derfor vil departementet høsten 2008 gjennomgå rapporteringskravene og vurdere om mobilitet er en hensiktsmessig eller tilstrekkelig indikator for internasjonalisering i universitets- og høyskolesektoren. For eksempel vil sampubliseringsanalyser være en indikator som i større grad enn mobilitet måler resultatene av det internasjonale samarbeidet. Departementet vil avvente denne gjennomgangen av rapporteringskravene før det tas stilling til eventuelle endringer i rapporteringskrav og resultatindikatorer.

5.2 Forskningsfinansiering ved Norges forskningsråd

Riksrevisjonen peker på at Forskningsrådets rutiner for automatiske utbetalinger ikke synes å ivareta gjeldende regler om at utbetaling av forskningsmidler skal være i samsvar med behov og fremdrift hos mottakeren, og påpeker at Forskningsrådets system med automatiske

utbetalinger etter Riksrevisjonens mening ikke fungerer tilfredsstillende.

Forskningsrådet har gjort en foreløpig gjennomgang av et utvalg prosjekter rådet finansierer ved Universitetet i Oslo. Gjennomgangen viser at ordningen med automatiske utbetalinger fører til at de fleste av de undersøkte prosjektene får for mye utbetalt de første årene i prosjektperioden, mens de får utbetalt mindre enn reelt forbruk de siste årene i perioden, slik at det samlet sett ikke utbetales for mye. Dette indikerer at forholdet gjelder en periodeforskyvning av utbetalinger fra Forskningsrådet til universitetene og høyskolene, og at utbetalingsprofilen bør vurderes nærmere.

Budsjettene ved universitetene og høyskolene bør gjennomføres i samsvar med bevilgningsforutsetningene. Mangelen på samsvar mellom utbetalinger fra Norges forskningsråd og forbruk ved de forskningsutførende institusjonene er derfor ikke en optimal situasjon når Forskningsrådet og institusjonene betraktes hver for seg. Isolert sett vil forskuddsutbetalinger fra Forskningsrådet føre til at avsetningene i Forskningsrådets regnskaper fremstår som undervurdert, men ser man Forskningsrådets og de forskningsutførende institusjonenes regnskaper under ett, vil avregningene samlet sett gi et fullstendigere bilde av gjennomføringen av budsjettene som administreres av Forskningsrådet til forskningsformål det enkelte år.

Det gjennomføres nå en intern gjennomgang i Forskningsrådet av systemet med automatiske utbetalinger med sikte på å gi grunnlag for forbedringer. Forskningsrådet er i dialog med Universitetet i Oslo og andre store mottakere av forskningsmidler om en gjennomgang av den forskningsrådsfinansierte prosjektporteføljen ved institusjonene. Departementet vil si seg tilfreds med de initiativ Forskningsrådet har tatt, og vil følge saken.

Departementet vil også peke på at midlene forblir innenfor statens konsernkontoordning, og at ordningen med automatiske utbetalinger er en rasjonell og effektiv fremgangsmåte som gir administrative innsparinger både for institusjonene og Norges forskningsråd uten økonomisk risiko for staten. Samtidig ser vi et behov for å forbedre systemet slik at utbetalingene fra Forskningsrådet bedre samsvarer med finansieringsbehov og fremdrift ved de forskningsutførende institusjonene. Departementet mener det må gjøres en avveining mellom ressursbruk og kravet om rea-

listisk budsjettering, og legger derfor vekt på å finne løsninger som både gjør det mulig å videreføre en ordning med automatiske utbetalinger og tar hensyn til kravet til realistisk budsjettering og regnskaper som viser den faktiske gjennomføringen av budsjettene til forskningsformål ved den enkelte institusjon.

5.3 Gaveforsterkningsordningen

Riksrevisjonen peker på at det er utbetalt gaveforsterkningsmidler til tre stiftelser i strid med retningslinjene for ordningen. Riksrevisjonen ber opplyst årsaken til at gaveforsterkningene ikke er tilbakebetalt, og når det er forventet at dette skal finne sted. Riksrevisjonen viser i brevet til at Norges forskningsråd opplyser at Kunnskapsdepartementet godkjente utbetalingene av gaveforsterkningene til stiftelsene

Departementet har gjennomgått den skriftlige dokumentasjon i tilknytning til saken. Det har vært en e-post utveksling mellom Norges forskningsråd og departementet om forståelsen av sider ved retningslinjene. Norges forskningsråd opplyste at gavene ville bli plassert i Bergens forskningsstiftelse og Bergens medisinske forskningsstiftelse, og problemstillingen som reises er hvorvidt den samlede gaven eller bare den årlige kapitalen som gjøres tilgjengelig for forskning, skal utløse gaveforsterkning til Universitetet i Bergen. I ettertid ser en at opplysningene fra Norges forskningsråd burde ha vært undergitt en mer omfattende og formell saksbehandling i departementet, og at dette også kunne ha foranlediget ytterligere undersøkelser fra departementets side.

Kunnskapsdepartementet er av den oppfatning at utbetalingene av gaveforsterkningene til stiftelsene¹ ikke er i tråd med retningslinjene og Stortingets forutsetninger for ordningen. Departementet ga på denne bakgrunn Stortinget en redegjørelse for status når det gjelder oppfølgingen av saken i St.prp. nr. 59 (2007–2008).

I svar på spørsmål til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Drægni ble det redegjort for den videre utviklingen av saken etter fremleggelsen av St.prp. nr. 59. I svaret fra forsknings- og høyere utdanningsministeren datert 12. juni 2008 heter det:

”Etter at Bergens forskningsstiftelse i brev 26. mars 2008 ikke fant å kunne etterkomme

1) Bergens forskningsstiftelse, Bergens medisinske forskningsstiftelse og Tromsø forskningsstiftelse.

departementets anmodning om tilbakebetaling, har departementet på nytt i brev 17. april 2008 opprettholdt sitt standpunkt om at det vanskelig kan sies å være i samsvar med retningslinjene for ordningen at gaver som er gitt til stiftelsene har utløst gaveforsterkning. Departementet har også i nevnte brev fastholdt at det etter departementets mening ikke er i samsvar med Stortingets forutsetning for bruk av bevilgninger til gaveforsterkning at gaveforsterkningsmidlene er utbetalt til stiftelsene.

Bergens forskningsstiftelse har i brev 3. juni 2008 meddelt at styrets konklusjon står fast og at det etter styrets mening ikke foreligger et saklig grunnlag for å tilbakebetale gaveforsterkningene. Samtidig har Bergens forskningsstiftelse i nevnte brev 3. juni 2008 fremhevet det som selvsagt at alle utbetalinger fra stiftelsen må foretas i samsvar med retningslinjene for gaveforsterkningsordningen, slik departementet har fastsatt disse. Videre vises det til at stiftelsens styre har tatt hensyn til dette i alle sine tildelinger til nå. Stiftelsen er på disse punktene også underlagt vanlig revisjon. Endelig vises det til at stiftelsens styre er innforstått med gaveforsterkningsordningens innretning slik denne er fastlagt fra departementets side og vil ivareta dette hensynet gjennom den fremtidige disponering av stiftelsens midler.

Departementet foretar nå en ytterligere gjennomgang av juridiske sider ved saken i lys av brevet fra stiftelsen 3. juni 2008 med sikte på å finne en løsning. Departementet vil på bakgrunn av dette komme tilbake til Stortinget med saken.”

Når gjennomgangen er slutført, vil Kunnskapsdepartementet i tråd med dette orientere Stortinget på egnet måte.

Departementet viser ellers til omtale av saken i St.prp. nr. 59 (2007–2008) og kan opplyse at det 1. juli 2008 er fastsatt nye retningslinjer for gaveforsterkningsordningen som blant annet fastsetter at statlige mottakere skal plassere både gaver og gaveforsterkning innenfor statens konsernkontoordning i Norges Bank, og at midlene skal forvaltes etter det regelverk som gjelder for slike midler i konsernkontoordningen.

5.4 Presentasjon av regnskapene i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonens generelle inntrykk er at regnskapskvaliteten i virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren har utviklet seg positivt i 2007, men viser samtidig til at det fortsatt er enkelte

utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverk, retningslinjer og føringer fra Kunnskapsdepartementet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets signaler og føringer er tilstrekkelig tydelige, og ber opplyst hvilke tiltak departementet vurderer å iverksette for å unngå uklarhet med hensyn til hvordan avregning av bidragsfinansierte prosjekter med negativ saldo skal behandles.

Rammene for presentasjon av regnskapene i universitets- og høyskolesektoren ble fastlagt ved at de statlige regnskapsstandardene ble gjort gjeldende fra 1. januar 2007. Dette gir et systematisk og gjennomgående regelverk for regnskapsføring og presentasjon av periodiserte regnskap. Som følge av endringer i regelverk og andre rammebetingelser har det senere vært nødvendig å foreta mindre justeringer av presentasjoner, klassifiseringer og noteopplysninger. Slike endringer blir vanligvis lagt frem for institusjonene i de sammenhenger hvor departementet møter sektoren, og fastsettes formelt i forbindelse med utsendelse av malene for presentasjon av årsregnskapet i desember. Departementet vil legge vekt på at endringene presenteres og omtales slik at det ikke oppstår tvil om hvordan de skal gjennomføres eller hvilket regnskapsår de gjelder.

Departementet er som nevnt opptatt av at regnskapene gir et korrekt bilde av institusjonenes økonomiske stilling, og ser det som en selvfølge at fordringer i den bidragsfinansierte virksomheten vurderes ut fra de vanlige forsiktighetsreglene for vurdering av fordringer, spesielt når det gjelder avsluttede prosjekter, og slik at det bare kan foretas balanseføring når det er rimelig sikkert at midlene vil tilflyte institusjonen etter balansedagen. For å klargjøre dette vil departementet ta opp prinsippene for regnskapsmessig behandling av slike fordringer i de planlagte regionsvise samlingene for økonomimedarbeiderne ved institusjonene i sektoren i oktober inneværende år.

5.5 Eksternt finansiert virksomhet

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er institusjoner i universitets- og høyskolesektoren som ikke etterlever regelverket for den eksternt finansierte virksomheten, og ber opplyst hvordan departementet vil følge opp det nye regelverket for å unngå vesentlige feil. Riksrevisjonen ber videre opplyst når arbeidet med nytt finansieringssystem for instituttsektoren inklusiv regelverk for eksterntfinansiert virksomhet vil være avsluttet.

Riksrevisjonens merknad på dette punktet berører tre separate prosesser, etterlevelse av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter i universitets- og høyskolesektoren, arbeidet med regelverk for forskningsinstituttene NOVA og NUPI som begge er forvaltningsorganer under Kunnskapsdepartementet, og arbeidet med nytt finansieringssystem for instituttsektoren.

Departementet er opptatt av at regelverket² for bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter ved universitetene og høyskolene følges, og at regnskapene til enhver tid gir et korrekt, pålitelig og nøyaktig bilde av den enkelte institusjons økonomiske stilling, og at alle midler som tilflytter institusjonene, benyttes etter forutsetningene. Departementet har derfor lagt vekt på at institusjonene etterlever gjeldende regler på området. Det nye regelverket som trådte i kraft 1. januar 2008, viderefører og presiserer det generelle kravet om at alle kostnader, både direkte og indirekte, skal dekkes av oppdragsgiver, og at det skal foreligge rutiner for beregning og belastning av indirekte kostnader, og rutiner for løpende avslutning av prosjekter. Det samme gjelder kravene til budsjettering og formalisering av de bidrags- og oppdragsprosjekter institusjonene påtar seg. I det nye regelverket er klassifikasjonen av bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter tilpasset prinsippene i de statlige regnskapsstandardene.

Departementet tar sikte på å gjennomføre et seminar for institusjonene om både de formelle og økonomiske aspektene ved nytt regelverket i løpet av høsten 2008. I tillegg til dette tar departementet sikte på en nærmere oppfølging av de institusjoner hvor det er identifisert vesentlige avvik fra regelverket.

Det er ikke fastsatt tidspunkt for innføring av regelverk for eksternt finansierte virksomhet ved forskningsinstituttene NOVA og NUPI. Slik det fremgår av vårt brev av 20. mai 2008 vil departementet vurdere spørsmålet om regelverk for eksternt finansierte virksomhet for disse når nytt finansieringssystem for instituttsektoren er på plass. Departementet kan imidlertid opplyse at mulighetene for innføring av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter i universitets- og høyskolesektoren for forskningsinstituttene NOVA og NUPI utredes i departementet.

I forbindelse med innføringen av nytt basisfinansieringssystem for forskningsinstituttene fra 2009 vil Kunnskapsdepartementet fastsette retningslinjer for den statlige basisfinansieringen. Vi gjør oppmerksom på at retningslinjene er under utarbeidelse, men at det er lagt opp til at de skal være ferdige når nytt finansieringssystem blir innført fra budsjettåret 2009. Formålet med retningslinjene er bl.a. å sikre at den statlige basisfinansieringen fordeles etter fastsatte kriterier, og styres og forvaltes etter en klar arbeidsdeling mellom departementer, Norges forskningsråd og forskningsinstituttene. Retningslinjene vil ellers vise til øvrige regelverk for bruk av statlige bevilgninger, herunder særlig regelverket for økonomistyring i staten og statsstøtteregelverket. Retningslinjene omfatter ikke detaljerte regler for regnskapsføring av eksternt finansierte virksomhet, men slår fast at basisfinansieringen ikke skal kunne benyttes til å krysssubsidiere instituttens øvrige økonomiske aktivitet. Kunnskapsdepartementet tar sikte på at de nye retningslinjene for statlig basisfinansiering for forskningsinstitutter vil regulere forholdet til den eksternt finansierte virksomheten på en tilfredsstillende måte. Det legges opp til at nytt finansieringssystem skal evalueres etter tre år, og det vil da være aktuelt å vurdere behovet for eventuelle justeringer. Departementet gjør samtidig oppmerksom på at forskningsinstituttene som blir omfattet av ordningen, har ulike tilknytningsformer til staten og omfatter både stiftelser, aksjeselskaper og forvaltningsorganer.

5.6 Studentsamskipnadens boligmasse

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet i sin oppfølging av tilskuddsordningen og sitt tilsyn med studentsamskipnadene har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot utfordringene i forbindelse med vedlikehold og avgang i boligmassen.

Departementet viser til at studentsamskipnadene er en egen virksomhetsform som er regulert i en egen lov.³ Det er fastsatt i lovens § 6 at den enkelte studentsamskipnad skal ha et styre som er studentsamskipnadens øverste myndighet. Styret representerer studentsamskipnaden utad og har ansvaret for at studentsamskipnaden blir forvaltet tilfredsstillende. Departementet har enkelte styringsoppgaver overfor studentsamskipnadene, og de står under tilsyn av departementet.

2) Jf. rundskriv F-20-07 Reglement om statlige universiteters og høyskoleers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer.

3) Jf. lov 14. desember 2007 nr. 116: Lov om studentsamskipnader

Nærmere regler om departementets tilsyn er fastsatt i kapittel 8 i forskrift⁴ til lov om studentsamskipnader, hvor det er tatt inn bestemmelser som tydeliggjør departementets tilsynsrolle. Departementet skal på overordnet nivå føre kontroll med at bruken av de offentlige midlene til studentvelferd som studentsamskipnaden mottar, blir forvaltet i samsvar med lover, forskrifter, regelverk og slik det er forutsatt i departementets tilskuddsbrev. Kontrollen skal skje etter generelle prinsipper og regler for oppfølging og kontroll med statlige tilskudd, og skal normalt gjennomføres ved kontroll av de rapporter som studentsamskipnadene skal sende departementet i henhold til lov, forskrift og tilskuddsbrev, herunder revisorgodkjent regnskap.

Som en del av grunnlagsmaterialet ved søknad om tilskudd skal det legges frem beregninger av det enkelte prosjekts forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader, slik at det allerede på planleggingstidspunktet er klart for den enkelte studentsamskipnad hvilke kostnader som må påregnes til verdibevarende vedlikehold. Departementet gjør oppmerksom på at tilskuddsordningen for bygging av studentboliger i all hovedsak skal rettes inn mot å bygge nye studentboliger og bedre dekningsgraden, og at bevilgningen bare unntaksvis kan benyttes til vedlikehold, og da under den bestemte forutsetning at plikten til å gjennomføre verdibevarende vedlikehold er oppfylt. Departementet legger derfor til grunn at finansiering og gjennomføring av verdibevarende vedlikehold av studentboligene er den enkelte studentsamskipnads ansvar som eier av studentboligene.

Departementet vil peke på at studentsamskipnadene har overtatt en del boligmasse fra blant annet boligstiftelser, som er bygd etter andre standarder både når det gjelder utforming og materialvalg enn det som er praksis i dag. Departementet vil også nevne at en del av studentboligene er bygd for flere tiår siden, og er i sluttfasen av både sin tekniske og økonomiske levetid. I slike tilfeller står man normalt overfor at verken utforming, standard eller beliggenhet er i samsvar med studentenes ønsker og krav, og at renovering og standardheving vil medføre uforholdsmessig store kostnader. Det er derfor ikke unaturlig at enkelte studentsamskipnader ut fra en økonomisk vurdering ønsker å selge eldre studentboliger samtidig som de søker om tilskudd til bygging av nye studentboliger. Departementet antar at man som følge av slike forhold vil måtte

påregne en viss avgang i studentboligmassen, og mener at det ikke er grunnlag for å kople mulighetene for tilskudd til bygging av nye studentboliger til hvordan studentsamskipnadene prioriterer verdibevarende vedlikehold av studentboligmassen.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har i 2007 avgitt 51 avsluttende revisjonsbrev uten merknader. For regnskapsåret 2006 var det fire større virksomheter som mottok avsluttende revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen ser positivt på den utviklingen som har vært fra 2006. Riksrevisjonen har ikke merknader til departementets forvaltning av selskaper i 13 heleide og 17 deleide selskaper. Det er gitt merknader til statsrådets forvaltning av studentsamskipnadene og Bergen teknologioverføring AS.

Virksomhetenes rutiner og systemer for intern styring

Riksrevisjonen har merket seg at mange virksomheter er i gang med å etablere risikostyring. Riksrevisjonen understreker at risikostyring er et viktig verktøy for å sikre god styring og måloppnåelse.

Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er feil og usikkerhet knyttet til enkelte av de data virksomhetene rapporterer inn, og som er en del av grunnlaget for å vurdere om målet forskning av høy internasjonal kvalitet nås. Riksrevisjonen har registrert departementets påpekning om at det benyttes en rekke indikatorer for å vurdere graden av måloppnåelse under hovedmålet forskning. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet vil foreta en vurdering av resultat- og rapporteringskravene. Riksrevisjonen understreker at dataene fra de enkelte indikatorene må være pålitelige og korrekte for at det skal være mulig å vurdere om hovedmålet er nådd som helhet.

Forskningsfinansieringen ved Norges forskningsråd

Riksrevisjonen er kritisk til at Forskningsrådets utbetaling av forskningsmidler ikke skjer i samsvar med behov og framdrift hos mottakerne. Riksrevisjonen viser til at forskningsmidler utbetales i et for høyt tempo i forhold til framdrift. Avsatte forskningsmidler i Forskningsrådets regnskap ville vært større enn 1,3 mrd. kroner hvis utbetalingene hadde fulgt reell framdrift. Riksrevisjonen har merket seg departementets

4) Jf. forskrift 22. juli 2008 nr. 828 Forskrift om studentsamskipnader

uttalelse om at det er igangsatt en gjennomgang med mål om å forbedre Forskningsrådets system for automatiske utbetalinger av forskningsmidler. Riksrevisjonen forutsetter at framtidige forskningsmidler utbetales i tråd med framdrift hos mottakerne.

Gaveforsterkningsordningen

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Kunnskapsdepartementet har godkjent utbetaling av gaveforsterkningsmidler på til sammen 131,25 mill. kroner til private stiftelser. Midlene er dermed ført ut av konsernkontoordningen og unntatt statlig kontroll. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener utbetalingene ikke var i samsvar med gjeldede retningslinjer. Riksrevisjonen forutsetter at Kunnskapsdepartementet iverksetter nødvendige tiltak i saken og at midlene søkes tilbakebetalt. Det forutsettes videre at departementet orienterer Stortinget på egnet måte om resultatet.

Presentasjon av regnskapene ved universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene på UH-sektoren fortsatt ikke har en ensartet presentasjon av regnskapene på tross av at dette er tatt opp flere ganger tidligere. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil legge vekt på å tydeliggjøre endringer i presentasjonen av regnskapene på UH-sektoren for å sikre en felles forståelse blant virksomhetene. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet skal klargjøre prinsippene for den regnskapsmessige behandlingen av avregning av bevilgningsfinansierte prosjekter med negativ saldo. Riksrevisjonen understreker viktigheten av tydelig kommunikasjon fra departementets side for å sikre at virksomhetene til enhver tid er klar over og forstår gjeldende regelverk.

Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren

Seks virksomheter på UH-sektoren skulle per 1. januar 2007 aktivere eiendommer og andre eiendeler. Riksrevisjonen har registrert at prosessene virksomhetene gjennomførte i forbindelse med aktivering av eiendommer og andre eiendeler i all hovedsak har vært tilfredsstillende.

Eksternt finansiert virksomhet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fremdeles er svakheter og feil i UH-sektorens etterlevelse av regelverket for eksternt finansiert virksomhet selv om Riksrevisjonen har påpekt dette gjentatte ganger. Riksrevisjonen har merket seg at departe-

mentet i løpet av høsten vil gjennomføre opplæring i nytt regelverk overfor virksomhetene og forventer at dette arbeidet gis tilstrekkelig prioritet.

Riksrevisjonen har bemerket at det ikke er etablert et regelverk for eksternt finansiert virksomhet for forskningsinstituttene NOVA og NUPI. Dette kan medføre ulik praksis og brudd på intensjonene med slik virksomhet. Riksrevisjonen registrerer at departementet ikke kan stadfeste noe tidspunkt for når et regelverk blir vedtatt, og at dette først vil bli vurdert etter at et nytt finansieringssystem for instituttsektoren er på plass. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at det etableres et regelverk som sikrer en tilfredsstillende styring av disse midlene.

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold vil moderniseringsprosessen i Statens lånekasse for utdanning herunder anskaffelser av ikt-utstyr bli fulgt opp videre.

Sakene vedrørende anskaffelser og tilsyn etter barnehageloven er avsluttet. Det samme gjelder avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet, ledelseskommentarer og randsoneraktivitet på UH-sektoren. Forholdene rundt Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen i Hedmark, som resulterte i avsluttende brev med merknader, er også avsluttet.

Evaluering av EUs rammeprogrammer for forskning og teknologisk utvikling

Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet finner revisjonsrapporten interessant og nyttig, og at den er et viktig innspill til den planlagte nasjonale evalueringen av Norges deltakelse i det sjette rammeprogrammet. Tatt i betraktning størrelsen på Norges bidrag til EUs rammeprogram, vil Riksrevisjonen understreke viktigheten av at departementet følger opp og bruker de kanaler som står til rådighet for å sikre at de norske interessene i programmene blir tilfredsstillende ivaretatt.

Studentsamskipnadens boligmasse

Riksrevisjonen viser til at formålet med tilskuddet til studentboliger er å øke dekningsgraden og gi studentene et tilfredsstillende botilbud. Det har gjennom de årlige tilskuddene over statsbudsjettet vært en betydelig satsning i de senere årene, men utviklingen i antall boenheter viser at satsningen har hatt begrenset effekt. Riksrevisjonen vil understreke behovet for en større effekt av

statens tilskudd til bygging av studentboliger. På denne bakgrunn er det etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig at departementet i sin samlede oppfølging av samskipnadene har større oppmerksomhet rettet mot studentboligenes standard og egnethet og andre årsaker til avgang i studentboligmassen. Riksrevisjonen vil i denne sammenheng også peke på de utfordringene som kan oppstå som følge av at også nye studentboliger bygges med redusert standard i forhold til gjeldende regelverk.

Statsrådets forvaltning av Bergen teknologi-overføring AS

Instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 7 fastsetter at Riksrevisjonen skal motta statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser i det enkelte selskap i etterkant av ordinær generalforsamling. Dette gjelder for alle selskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene. Riksrevisjonen mottok i brev av 25. juni 2008 for første gang statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser i Bergen teknologioverføring AS. Universitetet i Bergen og Havforskningsinstituttet

har siden opprettelsen av selskapet i desember 2004 eid henholdsvis 40 og 20 prosent av aksjene. Dette innebærer at Riksrevisjonen skulle ha mottatt statsrådets beretning for dette selskapet siden 2005. For å gjennomføre kontrollen i samsvar med lov og instruks er Riksrevisjonen avhengig av en fullstendig oversikt over de selskapene som skal omfattes av selskapskontrollen. Riksrevisjonen vil derfor understreke betydningen av at departementet sørger for etablering av rutiner som sikrer at Riksrevisjonen er informert om alle selskaper hvor staten eier 50 prosent eller mer av aksjene.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om kvaliteten i barnehagetilbudet.

Det vises også til Riksrevisjonens undersøkelse av bevaringen og sikringen av samlingene ved statlige museer, Dokument nr. 3:10 (2007–2008), og Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå, Dokument nr. 3:14 (2007–2008).

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

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 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for programområdet Landbruk og mat.

Landbruks- og matdepartementets utgiftsbudsjett for 2007 var på 14,1 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 1,4 mrd. kroner
- bygg, anlegg mv 28 mill. kroner
- overføringer til andre 12,7 mrd. kroner hvorav 11,6 mrd. kroner var overføringer til gjennomføring av jordbruksavtalen

Landbruks- og matdepartementets budsjetterte inntekter for 2007 var 319 mill. kroner.

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for sju virksomheter, herunder fire forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Det er avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Bioforsk.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett statsforetak, ett heleid aksjeselskap og tre deleide aksjeselskaper. 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

Virksomhetsstyring

Reindriftsforvaltningen

Revisjonen for 2007 har vist at det i styringsmøtet våren 2007 ble foretatt en gjennomgang av status for Reindriftsforvaltningens implementering av risikostyring i egen virksomhet. Det er ikke dokumentert at Landbruks- og matdeparte-

mentet har fulgt opp dette i den etterfølgende styringsdialogen med Reindriftsforvaltningen. I årsrapporten framgår det at prosessen med implementering har startet, og at arbeidet vil fortsette og særlig prioriteres i 2008. Landbruks- og matdepartementet har beklaget at Reindriftsforvaltningen ikke har kommet i mål i forhold til påleggene som er gitt når det gjelder implementering av risikostyringen på sine ansvars- og resultatområder.

I St.prp. nr. 1 for budsjettåret 2007 er det blant annet trukket opp seks resultatområder ut fra de overordnede målene om en økologisk, økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift. Vedtakene fra St.prp. nr. 1 er konkretisert i tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet. Det er gitt mange prioriterte oppgaver som ikke synes å være gjennomført innenfor de tidsfrister Landbruks- og matdepartementet selv har fastsatt. Reindriftsforvaltningen har i september 2007 rapportert på avvikene. Riksrevisjonen kan ikke se at Landbruks- og matdepartementet har reagert på manglende gjennomføring. Landbruks- og matdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at det ikke er tilfredsstillende når prioriterte, pålagte oppgaver ikke blir gjennomført i tilstrekkelig grad. Imidlertid bemerker departementet at avvik alltid blir kommunisert og påpekt i styringsmøter, men at det kan være grunn til å se nærmere på formen på kommunikasjonen, og at referatene fra styringsmøtene i større grad enn tidligere bør tydeliggjøre de signaler departementet gir.

Bioforsk

Revisjonen for 2007 har vist at det i styringsmøte våren 2007 ble foretatt en gjennomgang og status for Bioforsks implementering av risikostyring. I referatet fra møtet framkommer det at Bioforsk stort sett har planer og rutiner for risikostyring og vil dokumentere dette i et eget brev til departementet. Landbruks- og matdepartementet beklager at det utfyllende brevet fra Bioforsk ikke er etterlyst og fulgt opp. Departementet opplyser videre at saken vil bli nærmere fulgt opp i et ekstraordinært styringsmøte med Bioforsk i juni 2008.

1.4 Landbruks- og matdepartementets 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 Bioforsk

Bioforsk har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som er knyttet til følgende forhold:

Anskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert sju anskaffelser. Bioforsk kan i liten grad dokumentere at anskaffelsene er foretatt i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Blant annet viser kontrollen at ingen av anskaffelsene var kunngjort, det finnes ikke protokoller, det finnes svært få kontrakter, og det er ikke innhentet skatteattester eller HMS-erklæringer. Leverandører som ikke ble foretrukket, fikk i liten grad opplyst om adgangen til å klage.

En av anskaffelsene gjelder kjøp av ikt-tjenester fra Instrumenttjenesten AS (ITAS). ITAS ble opprettet i 1970 av institusjoner under Landbruks- og matdepartementet. ITAS ble i 1992 omgjort til aksjeselskap, og tilbyr nå sine tjenester også på det private marked. Jordforsk og Planteforsk samarbeidet i mange år med ITAS uten anbuds-konkurranse. Bioforsk videreførte dette samarbeidet. Ifølge regnskapet er det i 2006 og 2007 utbetalt ca. 8,4 og 8,5 mill. kroner til ITAS. Bioforsk opplyser at de høsten 2007 har framforhandlet en ny rammeavtale med ITAS. Avtalen gjelder for fire år fra 1. januar 2008. Heller ikke denne avtalen har vært gjenstand for anbudskonkurranse.

Landbruks- og matdepartementet bekrefter at regelverket for offentlige anskaffelser ikke er fulgt. Departementet har forståelse for Bioforsks argumentasjon om at sammenslåingen av ett forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og to private stiftelser har vært en krevende prosess og at mye skulle på plass på kort tid. Departementet understreker imidlertid at dette ikke gir grunnlag for å avvike fra regelverket. Departementet forutsetter at Bioforsk ser på de tjenester de får levert av ITAS, og at framtidige kontrakter blir basert på konkurranse i tråd med regelverket.

Habilitet – rolleblanding

Økonomi- og administrasjonsdirektøren i Bioforsk er styreleder i ITAS. Som styreleder og representant for eierne, herunder Bioforsk, er økonomi- og administrasjonsdirektøren også satt til å ivareta ITAS' økonomiske interesser. Dette kan føre til interessekonflikt mellom Bioforsk og ITAS. Det går fram av lov om offentlige anskaffelser § 5 første ledd at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. Organiseringen innebærer at økonomi- og administrasjonsdirektøren innehar dobbeltroller som kan skape uheldige rollesammenblandinger og habilitetskonflikter, jf. habilitetsreglene i forskrift om offentlige anskaffelser § 3-7 og forvaltningsloven § 6. Saken er omtalt i Riksrevisjonens brev til Landbruks- og matdepartementet, men departementet har ikke kommentert dette forholdet.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Riksrevisjonen foretok høsten 2007 en kartlegging og vurdering av ikt-virksomheten i Bioforsk. Gjennomgangen viste at Bioforsk ikke har foretatt sikkerhets- og sårbarhetsanalyse på ikt-området. Det er heller ikke utarbeidet kontinuitets- og beredskapsplaner. I forbindelse med etableringen av Bioforsk ble det i 2004 utarbeidet en ikt-plan/-strategi som ikke er oppdatert. Bioforsk benytter trådløst nettverk både i Ås og ved de lokale enhetene. Konfigureringen av nettverket er ikke tilfredsstillende og gir liten beskyttelse mot at uvedkommende kan komme inn i systemene.

Landbruks- og matdepartementet er enig i Riksrevisjonens vurderinger om at Bioforsk ikke i tilstrekkelig grad har gjennomført de vurderinger og utarbeidet de strategier og planer som er nødvendig for ikt-virksomheten. Departementet vil følge opp dette i et ekstraordinært styringsmøte våren 2008.

Årsavslutning

Revisjonen viste at Bioforsk ikke har foretatt de avstemminger som bestemmelser om økonomistyring i staten pålegger virksomhetene. Når det gjelder avstemming av lønnsinnberettede beløp mot det som er regnskapsført, har Bioforsk også tidligere år hatt problemer med disse avstemmingene. I forbindelse med årsavslutningsrevisjonen for 2006 sa Bioforsk at de for fremtiden ville sørge for å etterkomme økonomiregelverket på

dette punktet. Landbruks- og matdepartementet uttalte da at de ville påse at tiltakene ble iverksatt i styringsdialogen med Bioforsk.

Landbruks- og matdepartementet beklager at økonomiregelverket fortsatt ikke blir fulgt ved avstemninger, og at forholdene ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp av departementet. Økonomiforvaltning vil være tema på et ekstraordinært styringsmøte i juni 2008.

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 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Revisjonen for 2006 viste at Institutt for skog og landskap og Mattilsynet ikke hadde utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurderinger. Revisjonen for 2007 viser at Institutt for skog og landskap nå har utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurderinger, mens det for Mattilsynet fortsatt gjenstår noe arbeid.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Mattilsynet

Riksrevisjonen hadde merknader til Mattilsynets regnskap for 2006. Bakgrunnen for denne konklusjonen var

- fortsatt manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser
- mangelfull kontroll av at alle fastsatte krav blir utfakturert
- mangelfull internkontroll og oppfølging av om rutiner etterleves

Revisjonen av regnskapet for 2007 viser at Mattilsynet har igangsatt flere tiltak for å rette opp påpekte mangler knyttet til anskaffelsesvirksomheten, og at dette arbeidet viser positiv utvikling.

Revisjonen viser videre at Mattilsynet heller ikke i 2007 har endret sine kontrollrutiner tilknyttet gebyr for særskilte ytelser med hensyn til fullstendighet i innkreving av gebyrene. Riksrevisjonen tar til etterretning at Mattilsynet i løpet av 1. tertial 2008 vil innføre en midlertidig nett-

basert rutine som sikrer sporbarhet og dermed muliggjør en fullstendighetskontroll.

Når det gjelder internkontroll og oppfølging av om rutiner etterleves, er flere av de forholdene som tidligere ble påpekt, nå rettet opp. Det er positivt at Mattilsynet utvikler rutiner og systemer rundt internkontrollen, men Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at ledelsen også følger opp at de etablerte kontrollene etterleves i praksis.

Saken blir fulgt opp.

4.3 Veterinærinstituttet

Revisjonen for 2006 viste at Veterinærinstituttet ikke hadde planer med ett- og flerårig perspektiv. Revisjonen for 2007 viser at Veterinærinstituttet nå har en toårig strategiplan, men at det fortsatt ikke finnes en samlet ettårig plan for Veterinærinstituttet som kan brukes til overordnet virksomhetsstyring. Landbruks- og matdepartementet viser til tildelingsbrevet for 2008 hvor Veterinærinstituttet blir bedt om å få dette på plass. Det vises også til at dette var tema på styringsmøte våren 2008, og at Veterinærinstituttet nå er i prosess vedrørende utvikling av flerårig plan med lengre perspektiv enn to år.

Saken blir fulgt opp.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Styring og måloppnåelse

Riksrevisjonen bemerker at det er svakheter ved styring, rapportering og oppfølging av Reindriftsforvaltningen og Bioforsk. Det tar ofte lang tid før departementet reagerer på at frister oversittes. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har gode nok rutiner for oppfølging av virksomhetene.

5.2 Bioforsk – anskaffelser m.m.

Revisjonen har vist at det er betydelige mangler ved oppfølgingen av regelverket for offentlige anskaffelser i Bioforsk. Revisjonen har også vist at økonomi- og administrasjonsdirektøren innehar en dobbeltrolle som kan skape uheldige rollesammenblandinger og habilitetskonflikter i forbindelse med kjøp av ikt-tjenester fra ITAS. Riksrevisjonen reiser spørsmål ved om de grunnleggende kravene til forretningsetisk standard i § 5 første ledd i lov om offentlige anskaffelser er oppfylt. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om dobbeltrollen til økonomi- og

administrasjonsdirektøren kan ha ført til at habilitetsreglene i forskrift om offentlige anskaffelser § 3-7, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd er brutt. Det kan også reises spørsmål ved om den nye rammeavtalen som har en varighet på fire år, burde reforhandles og bringes i samsvar med regelverket.

Revisjonen viser at det er svakheter på ikt-området i Bioforsk ved at det ikke er foretatt sikkerhets- og sårbarhetsanalyse. Det foreligger heller ingen oppdatert ikt-plan/-strategi, og konfigureringen av det trådløse nettverket er lite tilfredsstillende.

Riksrevisjonen konstaterer at Bioforsk heller ikke for 2007 har foretatt de avstemminger av blant annet lønn som bestemmelser om økonomistyring i staten pålegger.

6 Landbruks- og matdepartementets svar

Saken har vært forelagt Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2008 svart:

”Det vises til brev fra Riksrevisjonen av 19.06.2008 vedlagt resultatet av regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen for 2007 for Landbruks- og matdepartementet.

Jeg har følgende kommentarer til punkter Riksrevisjonen har tatt opp i forbindelse med revisjon av 2007-regnskapet.

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

Virksomhetsstyring

Reindriftsforvaltningen

Riksrevisjonen viser til at Landbruks- og matdepartementet ikke har dokumentert oppfølgingen av implementering av risikostyring i Reindriftsforvaltningen. Det er ikke dokumentert at dette er fulgt opp i styringsdialogen i etterkant av styringsmøtet våren 2007.

Jeg erkjenner at styringsdialogen mellom departementet og Reindriftsforvaltningen ikke er tilstrekkelig dokumentert. Implementering av risikostyring har vært et utfordrende område for Reindriftsforvaltningen. Reindriftsforvaltningene har som en forholdsvis liten forvaltning de

siste årene hatt mange store og ressurskrevende oppgaver, og det siste året har arbeidet med implementering av ny reindriftslov vært særlig ressurskrevende. Dette har foregått samtidig som forvaltningen har bygget opp kompetanse rundt risikostyring.

Fokuset på risikostyring er stadig økende i forvaltningen og er et tema som diskuteres både på styringsmøtene i mars og oktober, samt på etatsmøtet i desember.

Riksrevisjonen viser også til at det i St. prp. nr. 1 for budsjettåret 2007 er gitt mange prioriterte oppgaver som ikke synes å være gjennomført innenfor de tidsfrister Landbruks- og matdepartementet selv har fastsatt. Riksrevisjonen kan ikke se at Landbruks- og matdepartementet har reagert på manglende gjennomføring.

Det er ikke tilfredsstillende når prioriterte og pålagte oppgaver ikke blir gjennomført i tilstrekkelig grad innenfor de tidsfrister som fastsettes. Dette er forhold som vil bli fulgt opp, bl.a. gjennom styringsmøtene. Forøvrig må man være bevisst på at mange av de oppgavene som forvaltningen er satt til å gjennomføre, fordrer en aktiv deltagelse fra reindriftsnæringen, jfr. folkeretten og ILO-konvensjonen nr 169. Dette vil i mange tilfeller medføre at det kan ta lenger tid å få gjennomført enkelte typer tiltak enn forutsatt, og at det kan være vanskelig på forhånd å vurdere effekten av tiltaket. Et eksempel her er arbeidet med fastsetting av rammebetingelser i Finnmark, hvor det bl.a. ble lagt til rette for at reindriften i Vest-Finnmark på avtalerettslig grunnlag kunne foreta fordelingen av reinbeitene mellom siidaene innenfor vår-, høst- og vinterbeitene. På bakgrunn av rettighetsmessige problemstillinger, og en bekymring blant reineierne for at formelle avtaler skal være til hinder for nødvendig fleksibilitet, har man ikke kommet i mål med dette arbeidet.

Det må også påpekes at den nye reindriftsloven gir bedre muligheter for å få på plass nødvendige rammebetingelser, bl.a. ved utarbeidelse av bruksregler. Jeg vil gjennom styringsdialogen med forvaltningen følge utviklingen nøye, og derigjennom sikre at forvaltningen prioriterer at det settes av tilstrekkelig med ressurser slik at det blir lagt til rette for at distriktene raskt får utarbeidet bruksreglene og behandlet disse av reindriftens styringsorganer.

For øvrig vil jeg understreke at kommunikasjonen med forvaltningen er god, men at jeg vil se på formen for kommunikasjon og tiltak for å gjøre styringsdialogen mer dokumenterbar. Når man har ferdigstilt arbeidet med implementeringen av risikostyring i forvaltningen, vil man ha etablert et bedre system for å vurdere de utfordringer eller usikkerheter som kan påvirke måloppnåelsen negativt. I den forbindelse vil man også ha et mer tjenlig verktøy til å vurdere de frister som fastsettes. Når det gjelder forvaltningens rapportering, vil denne særlig bli omtalt i neste års tildelingsbrev og bli tatt opp på de kommende styringsmøtene. Jeg vil også bearbeide formen på referatene fra styringsmøtene slik at disse i større grad enn tidligere tydeliggjør de signaler som departementet gir i forhold til forvaltningens arbeid.

Bioforsk

Riksrevisjonen påpeker at LMD ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp Bioforsks dokumentasjon av planer og rutiner for risikostyring. Jeg har tidligere beklaget dette i brev til Riksrevisjonen, og kan bekrefte at dette er fulgt opp i ekstraordinært styringsmøte 9. juni 2008. Bioforsk er i gang med å komplettere tidligere utarbeidet rapport. Endelig rapport oversendes departementet senest 1. september og behandles på styringsmøte i desember.

Ad pkt. 2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Jeg registrerer at Bioforsk har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Det vises i denne forbindelse til departementets kommentarer i brev av 17.04.08 vedrørende anskaffelser, 24.04.08 ang. informasjons- og kommunikasjonsteknologi og 30.04.08 ang. regnskapet i Bioforsk.

Manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser

Riksrevisjonen viser til at Bioforsk i liten grad kan dokumentere at 7 av de gjennomgåtte anskaffelsene er foretatt i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Én av disse anskaffelsene omfatter kjøp fra ITAS og utgjør 70 % av det totale anskaffelsesbeløpet for de 7 sakene. Jeg vil komme spesielt tilbake til denne anskaffelsen og forholdet til ITAS.

Jeg er enig i Riksrevisjonens vurderinger om at regelverk for offentlige anskaffelser ikke er fulgt og beklager dette. Bioforsk har i 2008 forandret fullmakter for anskaffelser og gjennom reviderte

interne retningslinjer ytterligere klargjort det interne ansvaret for å følge regelverket. Jeg mener at dette sammen med statlig regelverk og instruksjer, legger grunnlag for en anskaffelsespraksis i tråd med økonomiregelverket.

ITAS (Instrumenttjenesten AS) ble opprettet i 1970 av forsknings- og utdanningsinstitusjonene på Ås og Adamstuen som et driftsselskap for eierne. Bioforsk har hele tiden lagt dette til grunn og dermed ment at bruken har kunnet skje som egenregi, dvs. at det ikke er nødvendig å konkurransetsette de tjenestene de tilbyr. Avtalen med ITAS er ikke en vanlig driftsavtale, men representerer en spesiell og bevisst valgt infrastruktur. Bl.a. eies all maskin- og programvare samt øvrig utstyr av Bioforsk, som leier plass og drift av ITAS.

Som en konsekvens av Riksrevisjonens merknader har jeg imidlertid vurdert virksomheten i forhold til kriteriene for egenregi og konkludert med at disse kriterier ikke er oppfylt i forbindelse med Bioforsks bruk av ITAS. Jeg bygger dette på at selskapet gradvis har utviklet seg fra å være et driftsselskap for sine eiere til et utvidet kunde-grunnlag og produktspekter i et åpent marked. Dette tilsier at nylig inngått avtale med ITAS skulle vært konkurransetsett, og jeg beklager at dette ikke har skjedd.

Som en konsekvens av at virksomheten ikke lengre kan betraktes som egenregi vurderes nå alternative modeller for fremtidig drift av disse tjenestene. Konklusjonene vil bli forelagt meg i midten av november og oppfølging diskutert på styringsmøte i desember.

Habilitet og rolleblanding

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved habiliteten knyttet til at økonomi- og administrasjonsdirektør i Bioforsk er styreleder i ITAS. Jeg ser problemstillingen spesielt i forhold til den tidligere nevnte manglende konkurransetsettingen og problemstillingen rundt egenregi. Valget av økonomi- og administrasjonsdirektøren i Bioforsk som styreleder bygger på en vurdering hos eierne om at det er ønskelig at rollen ivaretas av en person fra den mest aktive brukeren, som samtidig behersker ITAS sitt arbeidsområde tilstrekkelig til å fungere som styreleder.

Som en midlertidig løsning gjøres nå all attestasjon og anvisning av økonomiske forhold mellom ITAS og Bioforsk av direktør og kommunikasjonsdirektør. Avtaler mellom ITAS og Bioforsk har

aldri økonomi- og administrasjonsdirektøren vært direkte involvert i eller signert.

Beslutningen om hvordan denne problemstillingen skal løses på lang sikt er sterkt knyttet til hvordan Bioforsk velger å løse ovennevnte problemstilling rundt organisering av IKT-tjenestene. En vurdering av fremtidig organisering skal derfor forelegges meg i midten av november sammen med konklusjonen rundt drift av IKT-tjenestene.

Manglende sikkerhets- og sårbarhetsanalyse

Riksrevisjonen har påpekt manglende fullføring av planer og analyser innenfor IKT-virksomheten i Bioforsk, samt svakheter knyttet til enkelte sikkerhetsaspekter.

I det ekstraordinære styringsmøtet i juni er samtlige forhold diskutert, og Bioforsk har fullført arbeidet med en overordnet IKT-strategi, interne IKT-retningslinjer og kontinuitets- og beredskapsplaner på IKT-området. Risiko- og sårbarhetsanalyse er ferdigstilt, og det innhentes tilbud for å sikre det trådløse nettverket enda bedre i løpet av 2008.

Jeg er enig i at disse planene og analysene skulle vært fullført tidligere, og at departementets oppfølging av dette ikke har vært tilstrekkelig. Samtidig registrerer jeg med stor tilfredshet at IKT-virksomheten i Bioforsks desentraliserte organisasjon med enheter spredt over hele landet har fungert kontinuerlig i etableringsfasen. I en prosess der 3 institusjoner med ulike IKT-systemer både på administrative og faglige områder er fusjonert til én, og hvor omstillingsutfordringene også på andre områder har vært store, er ikke dette på noen måte en selvfølge.

Manglende/mangelfulle avstemminger

Riksrevisjonen viser til at Bioforsk ikke har foretatt alle de avstemminger de er pålagt å gjøre iht. Økonomireglementet i staten.

Det er ingen tvil om at Bioforsk har hatt utilfredsstillende rutiner for avstemminger i løpet av året, slik Riksrevisjonen påpeker. Bemanningen er styrket og rutinene er forandret, slik at avstemminger gjennomføres hver måned. Jeg mener dette legger grunnlag for tilfredsstillende styring. Dette ble også gjennomgått på det ekstraordinære styringsmøtet i juni.

Ad pkt. 5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Styring og måloppnåelse

Riksrevisjonen bemerker at det er svakheter ved styring, rapportering og oppfølging av Reindriftsforvaltningen og Bioforsk og stiller spørsmål om departementet har gode nok rutiner for oppfølging av virksomhetene.

Landbruks- og matdepartementet har delegert mye av politikkgjennomføringen til underliggende virksomheter. Riktig styring av disse virksomhetene er avgjørende for departementets måloppnåelse, og etatsstyring er derfor et sentralt arbeidsområde i departementet.

I 2007 etablerte Landbruks- og matdepartementet et internt etatsstyringsforum for oppfølging av LMDs underliggende virksomheter. Dette forumet skal forbedre og videreutvikle departementets tilnærming til etatsstyring. Problemstillinger rundt etatsstyring er blitt aktualisert etter innføringen av risikostyring, etableringen av FINs nettverk for etatsstyring og SSØs nettverk for virksomhetsstyring. Forumet er fremdeles i oppbyggingsfasen, men vi ser allerede gevinster rundt samkjøring av systemer og rutiner og et fokus på å videreutvikle "Best Practice" gjennom erfaringsutveksling.

Jeg ser positivt på utviklingsarbeidet som gjøres med etatsstyring i departementet og mener departementet er på riktig vei for å sikre tilstrekkelige rutiner for oppfølging av departementets underliggende virksomheter.

Reindriftsforvaltningen

Manglende rutiner som påpekes av Riksrevisjonen er knyttet til formen for kommunikasjon ved at styringsdialogen ikke i tilstrekkelig grad er dokumenterbar. Gjennom å gjøre styringsdialogen mer dokumenterbar vil man synliggjøre at departementet reagerer på frister som oversittes, samt hvilke reaksjoner departementet gir.

Bioforsk

Jeg er enig i Riksrevisjonens påpekning av at departementets oppfølging av frister i forhold til flere av de forholdene som jeg nettopp har omtalt, ikke har vært rask nok. Interne rutiner for oppfølging av sentrale dokumenter som tildelingsbrev og styringsmøteprotokoller er innskjerpet og forbedret for å gi tilfredsstillende rutiner for styring og oppfølging.

5.2 Bioforsk – anskaffelser m.m.

Riksrevisjonen har påvist mangler innenfor oppfølgingen av regelverket for offentlige anskaffelser, problemer med dobbeltrollen til økonomi- og administrasjonsdirektøren, svakheter på IKT-området og manglende avstemming hos Bioforsk. Jeg erkjenner at disse områdene ikke har vært tilstrekkelig fulgt opp i styringsdialogen med Bioforsk. For redegjørelse rundt hvert enkelt av disse punktene vises det til punkt 2 ovenfor.

Bioforsk ble etablert 1. januar 2006 som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter gjennom en sammenslåing av 3 institutter, hvorav 2 var private stiftelser og 1 forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Prosessen var organisatorisk meget komplisert og i tillegg langt frem mot etableringstidspunktet basert på at instituttet skulle bli et aksjeselskap og ikke et statlig organ. Bl.a. var arbeidet med en del av de anskaffelsene som merknadene omfatter, startet med dette "private utgangspunktet".

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter er en del av staten som juridisk person. Samtidig er organisasjonens styre øverste organ med en sentral oppgave å sørge for at organisasjonen drives etter overordnede statlige retningslinjer. I forhold til overordnet departement er organisasjonsformen styringsmessig komplisert, og dette er et område departementet ser nærmere på for å forenkle samhandlingen mellom departement og styre."

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Bioforsk. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper.

Følgende tidligere rapporterte forhold vedrørende regnskapsåret 2006 er ikke avsluttet og vil bli fulgt opp i forbindelse med revisjonen av 2008-regnskapene:

- risiko- og vesentlighetsvurderinger i Mattilsynet

- manglende kontrollrutiner i Mattilsynet med hensyn til fullstendighet i innkrevingen av gebyrene
- manglende planer med ettårig og flerårig perspektiv i Veterinærinstituttet

7.1 Styring og måloppnåelse

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Landbruks- og matdepartementet ikke har reagert på at pålagte og prioriterte oppgaver i Reindriftsforvaltningen og Bioforsk ikke er gjennomført innenfor de fastsatte tidsfrister.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet også finner forholdene utilfredsstillende. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp forholdene gjennom styringsdialogen med virksomhetene og iverksetter nødvendige tiltak.

7.2 Bioforsk – anskaffelser m.m.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er foretatt anskaffelser i Bioforsk i strid med regelverket for offentlige anskaffelser, blant annet ved at ingen av de kontrollerte anskaffelsene var kunngjort, at det ikke finnes protokoller, og at det er svært få kontrakter med leverandørene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet gjennom reviderte interne retningslinjer vil klargjøre ansvaret for å følge regelverket.

Riksrevisjonen er kritisk til at Bioforsk ikke har foretatt sikkerhets- og sårbarhetsanalyser på ikt-området og at det heller ikke er utarbeidet kontinuitets- og beredskapsplaner på området. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp de tiltak som er iverksatt på området.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Bioforsk ikke har foretatt alle de avstemminger de er pålagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten. Slike avstemminger skal blant annet sikre at rapportering av innberetningspliktige ytelser til skattemyndighetene er korrekt. Riksrevisjonen merker seg de tiltak som er iverksatt og vil følge opp dette i den årlige revisjonen.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere organiseringen av ikt-tjenestene i Bioforsk.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontrollen)

Hans Conrad Hansen

Miljøverndepartementet

1 Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for det offentlige natur- og miljøvern-arbeidet 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 2007 var på 3,6 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 1,5 mrd. kroner
- nybygg/anlegg 0,5 mrd. kroner
- overføringer til andre 1,6 mrd. kroner

Inntektene ble samlet budsjettet med 0,36 mrd. kroner.

Miljøverndepartementet har koordineringsansvar overfor andre departementer på miljøområdet og ansvar for seks underliggende virksomheter og tre fond. Riksrevisjonen har avgitt åtte revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Statens kartverk.

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

Manglende rapportering mot resultatmål

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp manglende resultatindikatorer i tildelingsbrevet til Statens

kartverk (Kartverket) og mangelfull rapportering i forhold til enkelte resultatindikatorer.

Kontrollen av Kartverkets årsrapport for 2007 viser en positiv utvikling, men det er fortsatt mangler ved rapporteringen om enkelte resultatmål. Riksrevisjonens kontroll viser også at enkelte resultatindikatorer som vedrører Kartverkets oppgaver ennå ikke er tatt med i tildelingsbrevet fra Miljøverndepartementet. Konsekvensen er at Kartverket ikke har rapportert på flere oppgaver. Det gjelder for eksempel om ”Delen av autoriserte elektroniske sjøkart for norskekysten etter internasjonal standard i prosent av total” og ”Tal på kommunar og andre som har teikna avtale om Norge digital”.

Miljøverndepartementet opplyser at tildelingsbrevene er departementets instruksjon til underliggende virksomheter for det aktuelle året, og at hovedsiktemålet er å gi instruksjon om hvilke krav den enkelte virksomhet må innfri for at departementet kan oppfylle Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet opplyser videre at de gjennom den periodiske rapporteringen og i annen styringsdialog med virksomhetene skaffer seg oversikt og kontroll med virksomhetenes oppfølging av kravene i tildelingsbrevene. For dette formålet kan departementet ha andre rapporteringsbehov enn at rapportene nødvendigvis må være identiske med de resultatindikatorer som departementet rapporterer videre på til Stortinget.

Miljøverndepartementet har registrert Riksrevisjonens synspunkter på Kartverkets rapportering. Departementet mener at rapporteringen er i tråd med kravene i tildelingsbrevet. Miljøverndepartementet opplyser at de legger vekt på en kortfattet og presis skriftlig rapportering i forhold til tildelingsbrevene. I etatsstyringsmøtene blir denne rapporteringen utdypet muntlig i dialog mellom partene. Dette gjelder generelt, og spesielt alle forhold som vurderes som vesentlige i styrings-sammenheng. Dersom departementet har merknader til etatenes skriftlige rapportering i forhold til kravene i tildelingsbrevene, blir dette tatt opp i etatsstyringsmøtene.

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 Statens kartverk

Statens kartverk (Kartverket) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader til regnskapet knyttet til Kartverkets samfinansieringsprosjekter.

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av samfinansieringsprosjekter om etablering, ajourhold, drift, tilgjengeliggjøring og finansiering av et felles geodatagrunnlag etter felles standarder. Sentrale parter i geovekst-samarbeidet er Statens vegvesen, flere energibedrifter, kommunene, Telenor og Landbruks- og matdepartementet med underliggende etater. Prosjektledelsen er tillagt Kartverket, og oppfølgingen av samfinansieringsprosjekter er fylkeskartkontorenes mest ressurskrevende oppgave. Riksrevisjonens kontroll viser at det per oktober 2007 var 822 aktive samfinansieringsprosjekter registrert i økonomisystemet til Kartverket, og at det årlig igangsettes 100–150 nye prosjekter.

Riksrevisjonens kontroll avdekket følgende mangler ved prosjektstyring og kontroll:

- Mangler i avtalene mellom partene.
- Forsinkelser i prosjektene.
- Manglende formell ferdigstilling av prosjekter i økonomisystemet
- Manglende rapportering til partene om budsjettavvik.

Departementet innser at det er flere svakheter ved Kartverkets forvaltning av samfinansieringsprosjekter, og opplyser at det er igangsatt tiltak for å rette opp i dette. Kartverket har presisert overfor fylkeskartsjefene at rutinene skal innskjerpes, og at alle prosedyrer og arbeidsbeskrivelser skal følges. Det er utarbeidet en arbeidsbeskrivelse for samfinansieringsprosjekter der alle trinn i prosessen, og hvordan ulike dokumenter skal arkiveres, er beskrevet. Departementet vil følge opp samfinansieringsprosjektene i etatsstyringen.

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

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Norsk Polarinstitutt

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for Norsk Polarinstitutt (NP) for 2006. Merknadene omfattet manglende implementering av nytt elektronisk lagerstyringssystem. Revisjonen i 2007 har vist at NP og leverandøren har hatt store problemer med å få systemet til å fungere etter formålet. Systemet synes nå å virke som forutsatt, men det er ikke enkelt å bruke. NP vil forsøke å ta systemet i operativt bruk i løpet av april 2008.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Statens kartverk

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for Kartverket for 2006. Merknadene omfattet manglende registrering og etterkontroll av eiendeler, og manglende innhenting av fullmakt til å pådra staten forpliktelser utover gitt bevilgning i forbindelse med produksjonsavtaler som går over flere år.

Revisjonen i 2007 har vist at Kartverket har gjennomført en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens merknader. Administrative bestemmelser om registrering av eiendeler er oppdatert, og det ble i 2007 innført et nytt elektronisk system for å godkjenne og attestere eksterne fakturaer. Det gjør det lettere å fange opp eiendelene som skal registreres. Det gjennomføres nå også jevnlig kontroll av om rutinene etterleveres. Kartverket har i 2007 gjennomført kontroll av at eiendeler som er kjøpt inn fra 2006, er registrert.

Revisjonen for 2007 viser at Kartverket nå har mottatt bestillingsfullmakt for bestilling av kartgrunnlag utover gitt bevilgning for statsoppdraget, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008), side 242. Fullmakten dekker nå avtaler omfattet av samarbeidet om Norge digitalt.

Sakene er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen vil bemerke at departementet i sine retningslinjer for rapportering fastslår at tildelingsbrevet er grunnlaget for etatenes årsrapportering, og stiller spørsmål ved om departementets grunnlag for rapporteringen til Stortinget er dokumenterbar ettersom ikke alle aktuelle resultatindikatorer er tatt med i tildelingsbrevet til Kartverket.

Riksrevisjonen finner det uheldig at departementet gjennom styringsdialogen ikke har fanget opp svakhetene i Kartverkets forvaltning av samfinansieringsprosjekter. Riksrevisjonen konstaterer at Kartverket vil innskjerpe rutinene, og at departementet vil følge opp prosjektstyringen og kontrollen av samfinansieringsprosjektene i etatsstyringen.

6 Miljøverndepartementets svar

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2008 svart:

“Vedrørende punkt 1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til de årlige budsjetter:

Riksrevisjonen har tatt opp at departementet ikke ber om rapporter fra Statens kartverk på alle resultatindikatorer som er satt opp i St.prp. nr. 1. Spesielt gjelder dette resultatindikatorene

- *Andeler av autoriserte elektroniske kart for norskekysten etter internasjonal standard i prosent av totalen*
- *Antall kommuner og andre som har undertegnet avtaler om Norge digitalt.*

Generelt vil Miljøverndepartementet uttrykke at det tilkommer departementet å fastsette rapporteringskrav til våre underliggende etater. Etter departementets mening trenger ikke disse kravene å være synonyme med de resultatindikatorer som presenteres i St.prp. nr. 1, og som skal rapporteres til Stortinget. Det kan være slik at de data som er nødvendige for rapportering til Stortinget, kan eller bør innhentes på annen måte enn gjennom årsrapportene fra etatene. I tillegg kan departementet ha flere behov for rapportering fra etatene enn bare som grunnlag for videre rapportering til Stortinget. Det vises i den sammenheng til omtalen i departementets brev av 28. april d. å. som Riksrevisjonen har gjengitt i punkt. 1.3.

Rapportene til Stortinget skal selvsagt være korrekte og opplysningene skal kunne dokumenteres. Hvordan dokumentasjonen skal finnes, kan imidlertid variere. Det kan for eksempel finnes i databaser, arkiver eller lignende i etatene som etatene sammenstiller spesielt for departementet for rapportering til Stortinget. En del av rapporteringen til Stortinget innhentes særskilt i forbindelse med utformingen av teksten i St.prp. nr. 1, bl.a. ved at etatene selv utarbeider utkast til omtalen av Del II i departementets budsjettdisposisjon, som departementet vurderer og bearbeider til den endelige proposisjonsteksten. Også rutinemessige rapporter må baseres på grunnlagsmateriale som foreligger i etatene. Departementet innestår selvsagt fullt for de opplysninger som legges fram i St.prp. nr. 1.

Når det gjelder Statens kartverk, er det tett kontakt mellom departementet og etaten, både gjennom den formelle styringsdialogen og gjennom formell og uformell løpende kontakt. På bakgrunn av denne kontakten framskaffes den statusbeskrivelse som er gitt i St.prp. nr. 1. I tildelingsbrevet gjengis ikke de aktuelle resultatindikatorerne ord for ord. På enkelte av Kartverkets områder kreves en viss kartfaglig innsikt for å kunne vurdere kravene i tildelingsbrevet.

På denne bakgrunn mener Miljøverndepartementet at vår måte å innhente informasjon knyttet til resultatindikatorene i St.prp. nr. 1 og kravene i tildelingsbrevet er effektiv og hensiktsmessig. Etter vårt syn gir dette også Stortinget god informasjon om utviklingen i forhold til resultatindikatorene. Departementet mener derfor at Riksrevisjonens synspunkter ikke gir grunnlag for å endre praksis på dette området.

Vi vil for øvrig opplyse at budsjettet for 2008 er det foretatt en omlegging av resultatområdeinndelingen. Under det aktuelle underområdet 6.3 Kart og geodata er det formulert nye arbeidsmål. Som en videre oppfølging av dette arbeidet har departementet funnet ut at en må vurdere resultatindikatorene på nytt, noe departementet vil komme tilbake til i senere budsjettdisposisjoner.

Vedrørende punkt 2.1 Statens kartverk – samfinansieringsprosjekter Norge digitalt: Miljøverndepartementet viser til vårt brev av 29. april d. å. og har ingen ytterligere kommentarer.

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt åtte revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Statens kartverk. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper.

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Statens kartverks materiellforvaltning
- Bestillingsfullmakt for Statens kartverks samfinansieringsprosjekter

Følgende tidligere rapporterte forhold er ikke avsluttet og vil bli fulgt opp i forbindelse med revisjonen av 2008-regnskapet:

- Norsk Polarinstituttets implementering av nytt elektronisk lagerstyringssystem

7.1 Manglende rapportering mot resultatmål

Riksrevisjonen konstaterer at Miljøverndepartementet ikke har tatt med alle resultatindikatorer fra St.prp. nr. 1 i tildelingsbrevet som Kartverket skal rapportere på. Dette kan gi risiko for at utelatte resultatindikatorer ikke blir prioritert og rapportert.

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at det tilkommer departementet å fastsette rapporteringskrav til underliggende etater, og at disse kravene ikke trenger å være synonyme med de resultatindikatorer som presen-

teres i St.prp. nr. 1, og som skal rapporteres til Stortinget. Riksrevisjonen viser til bestemmelser om økonomistyring i staten der det framgår at tildelingsbrevet skal inneholde styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, jf. punkt 1.4. Riksrevisjonen vil også vise til at Miljøverndepartementet i forbindelse med revisjonen av 2005-regnskapet, Dokument nr. 1 (2006–2007), opplyste at de for framtiden ville ta med resultatindikatorer fra St.prp. nr. 1 i tildelingsbrevet til Kartverket.

7.2 Statens kartverk

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er mangler ved prosjektstyring og kontroll av Statens kartverks samfinansieringsprosjekter, herunder mangler i avtalene mellom partene, manglende rapportering av budsjettavvik, og forsinkelser og manglende ferdigstilling av prosjekter. Riksrevisjonen forutsetter at Miljøverndepartementet i etatsstyringen av Statens kartverk følger opp de tiltak som Statens kartverk har iverksatt for å bedre de interne rutine.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om kulturminneforvaltningens ivaretagelse av fredede og verneverdige bygninger. Formålet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad Miljøverndepartementet ivaretar sitt nasjonale ansvar for å sikre at fredede og verneverdige bygninger blir bevart i tråd med nasjonale mål.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontrollen)

Hans Conrad Hansen

Nærings- og handelsdepartementet

1 Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde er delt inn i følgende programområder:

- Infrastruktur og rammebetingelser
- Forskning, nyskaping og internasjonalisering
- Statlig eierskap

Nærings- og handelsdepartementets utgiftsbudsjett for 2007 var på 49,9 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 1,2 mrd. kroner
- bygg, anlegg mv. 8 mill. kroner
- overføringer til andre 4,48 mrd. kroner
- utlån, avdrag mv. 44,2 mrd. kroner

40 mrd. kroner av de budsjetterte utgiftene var knyttet til virksomheten i selskapet Innovasjon Norge.

Nærings- og handelsdepartementets budsjetterte inntekter for 2007 var på 58,7 mrd. kroner. Av dette utgjorde tilbakebetalinger og avdrag på lån 39,0 mrd. kroner.

Departementet har ansvar for ti underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Norges geologiske undersøkelser og Norsk Rom-senter har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning i totalt 22 selskaper, av dem 10 heleide aksjeselskaper, 9 deleide aksjeselskaper, 2 statsforetak og 1 særlovsselskap. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning i SIVA SF og Store Norske Spitsbergen Kulkompani 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

Sjøfartsdirektoratet

Riksrevisjonen har tidligere påpekt at Sjøfartsdirektoratet ikke har klart å gjennomføre alle pålagte oppgaver. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i den forbindelse understreket hvor viktig det er at Sjøfartsdirektoratet får gjennomført prioriterte tilsyn, og har bedt Riksrevisjonen om å følge opp måloppnåelsen på dette punktet.¹

Sjøfartsdirektoratet skal utføre overordnet kontroll i form av systemrevisjon og vertikale revisjoner av klasseselskapenes arbeid på laste- og passasjerskip. I 2007 skulle minst tre vertikalrevisjoner gjennomføres, mens det bare er gjennomført én. Når det gjelder tilsynsarbeid mot norske flåter, inspiserte Sjøfartsdirektoratet 398 skip i 2007, mens måltallet var på 450 skip. Sjøfartsdirektoratet har i 2007 gjennomført 7 revisjoner av innenlandske utdanningsinstitusjoner, som en del av oppfyllelse av krav fastsatt i STCW-konvensjonen. Målet for 2007 var å gjennomføre 8–10 revisjoner.

Sjøfartsdirektoratet har i de siste årene vært preget av mangel på folk, stort arbeidspress og betydelig gjennomtrekk. For å avlaste i den pressede situasjonen har direktoratet inngått avtale med Det Norske Veritas om å kjøpe inspeksjonstjenester for 8,5 mill. kroner. Direktoratet har bedt departementet om ekstraordinær bevilgning over statsbudsjettet for 2008, og det vil komme med forslag til utvidet bevilgning over statsbudsjettet for 2009 for å møte framtidige utfordringer.

Departementet presiserer at Sjøfartsdirektoratets hovedoppgave er å arbeide for å oppnå høy sikkerhet for liv, helse, fartøy og miljø. Departementet klargjorde i prioriteringer for 2007 at hovedfokus for direktoratet vil være å bidra til at skip kan seile, samtidig med at hensynet til sikkerhet og miljø ivaretas på en tryggende måte, blant annet ved at det er en pådriver i det strategiske sjøsikkerhetsarbeidet. Departementet legger vekt på at direktoratet prioriterer ressursbruk til arbeidsoppgaver og tiltak som ut fra en helhetlig

1) Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

vurdering i størst mulig grad bidrar til å oppfylle hovedmålene på sjøsikkerhets- og miljøområdet.

Departementet understreker at avvikene i forhold til måltallene på enkeltområder ikke har ført til redusert sikkerhet på sentrale funksjoner på sjøsikkerhetsområdet.

Videre blir det opplyst at departementet fortsatt har tett kontakt med Sjøfartsdirektoratet. Det vil også i 2008 avholde to kontaktmøter i tillegg til de to etatsstyringsmøtene, og det ligger inne en styrking av Sjøfartsdirektoratet i Revidert nasjonalbudsjett 2008.

Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret)

Riksrevisjonen har gjennomgått Patentstyrets måloppnåelse på patentområdet i perioden 2005 til 2007. Riksrevisjonen tok opp Patentstyrets mangelfulle måloppnåelse på enkelte områder i revisjonen i 2006.² Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte i den forbindelse at den merket seg at departementet har bedt Patentstyret om å vurdere ytterligere tiltak for bedre måloppnåelse, og forutsatte at dette vil føre til vesentlig redusert saksbehandlingstid.³

Måloppnåelse på patentområdet

Målet om å behandle flere patentsøknader i 2007 enn i 2006, bygge ned restansene over tid på patentområdet og avgjøre patentsøknader innen ca. tre år i gjennomsnitt er ikke nådd. Restansene har økt med 2131 saker, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt fra 4,3 år i 2006 til 6,2 år ved utgangen av 2007 (målt som statistisk gjennomsnittlig nedarbeidingstid). Patentstyret har i 2007 avgitt førsterealitetuttalelse for førstesøknader innen 7 måneder for 91 prosent av sakene, noe som vurderes å være i tråd med målsettingen.

Årsakene til manglende måloppnåelse når det gjelder gjennomsnittlig saksbehandlingstid på patentområdet, er i hovedsak knyttet til for lav saksbehandlingskapasitet. 31 prosent av saksbehandlerne på patentområdet har de siste årene sagt opp sin stilling. Nærings- og handelsdepartementet forklarer den høye utskiftingstakten med etterspørselen etter teknisk og naturvitenskapelig kompetanse i næringslivet. Det kan også ha spilt inn at Patentstyret ventet med å erstatte dem som sluttet i 2005 og 2006, til det forelå en avklaring av spørsmålet om norsk tiltredelse til den europeiske patentkonvensjonen (EPC). Det er relativt lang opplæringstid på patentområdet. Grunnleggende opplæring tar ca. 1,5 år. Erfarne medarbei-

dere veileder nyansatte og får dermed redusert sin saksbehandlingskapasitet.

Departementet uttaler at det har hatt en tett oppfølging av Patentstyret og utviklingen på patentområdet den senere tid basert på den manglende måloppnåelsen. Departementet og etaten har kommet til en felles forståelse av bakgrunnen for den negative utviklingen og av hvilken strategi som er nødvendig for å sikre en tilfredsstillende utvikling de neste årene.

Patentstyret har i 2007 og 2008 gjennomført en rekke ansettelser, noe departementet mener vil bedre saksbehandlingskapasiteten på patentområdet på sikt. På grunn av den lange opplæringstiden forventer departementet først vesentlig reduksjon i restansene og av gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2010.

Styringsdialogen mellom Nærings- og handelsdepartementet og Patentstyret

Revisjonen viste at det over tid har vært ulik forståelse mellom Patentstyret og departementet både av målsettinger og hvordan resultatene skal vurderes på patentområdet. Det er også svakheter ved styringsparameterne og rapportering fra Patentstyret til departementet. Svakheter i styringsdialogen har påvirket departementets mulighet til å følge opp Patentstyrets resultater på en god måte.

Departementet uttaler at for å sikre en mer sammenfallende forståelse har departementet og Patentstyret hatt en tettere og hyppigere dialog den senere tid, og det vil vurdere behovet for ytterligere formelle kontaktpunkter mellom departementet og Patentstyret. Departementet opplyser at det i 2007 startet en omfattende gjennomgang av målene og styringsparameterne for etaten i samarbeid med Patentstyret. Gjennomgangen resulterte blant annet i endringer i målene og styringsparameterne i tildelingsbrevet for 2008.

Departementet uttaler at det er i gang med å vurdere endringer i rapportkrav på gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Departementet opplyser at blant annet rapportering på reell saksbehandlingstid på saker som er avgjort de siste tolv måneder (i forhold til rapporteringstidspunktet), vil bidra til å framskaffe et mer nyansert bilde av behandlingstiden på patentområdet.

Nærings- og handelsdepartementet vil også vurdere Patentstyrets styringsverktøy i forbin-

2) Dokument nr. 1 (2006–2007).

3) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

delse med gjennomgangen av virksomheten. Departementet opplyser at det i samarbeid med Patentstyret vil vurdere hvilke behov for forbedringer det er, og hvordan man skal arbeide videre med dette framover.

Brønnøysundregistrene

Semantikkregisteret for elektronisk samhandling (SERES)

SERES skal være et verktøy for offentlig sektor som gjør det mulig å utarbeide, holde oversikt over og forvalte definisjoner av informasjonselementer (metadata – gjenbruk av felles data som kan benyttes av alle etater) som innrapporteres til, fra og i offentlig sektor. I tildelingsbrev for 2007 skriver departementet at metadata er viktig for å oppnå bedre samordning og gjenbruk av innhentet og lagret informasjon. SERES må tas i bruk for næringslivsskjema så snart som mulig. Det må videre legges til rette for en snarlig, styrt overgang fra dagens metadatabase i Oppgave-registeret til SERES og en avvikling av dagens system.

Brønnøysundregistrene har i prosjektperioden 2004 til forsommeren 2007 brukt ca. 17,5 mill. kroner på å utvikle SERES. Det ble etter hvert klart at Brønnøysundregistrene fikk store problemer med å realisere et hensiktsmessig verktøy, både med hensyn til den tekniske realiseringen og å oppnå den nødvendige aksept, forankring og forståelse hos samarbeidende etater. SERES I-prosjektet ble derfor terminert på forsommeren 2007.

Brønnøysundregistrene benytter årlig 10–15 mill. kroner til nødvendig videreutvikling og fornyelse av sine tjenester og til strategiske satsinger. Midlene inngår i den generelle rammen for driften, og SERES har vært en del av den løpende prosjektporteføljen ved registrene. Arbeidet med SERES har vært både kostnads- og ressurskrevende, men Brønnøysundregistrene har opplyst at det ikke er mulig å identifisere hvilke spesifikke oppgaver eller prosjekter som er blitt nedprioritert som følge av satsingen på SERES.

Da SERES I-prosjektet ble terminert, ble et nytt prosjekt, SERES II, startet opp. Videreføring av satsningen på en metadataløsning blir regnet som viktig blant annet for at man skal kunne levere modeller og definisjoner til KOSTRA og løsnings som oppfyller kravene til Altinn IIs tjenesteutviklingsløsning.

Departementet rapporterte til Stortinget høsten 2007 at arbeidet med SERES er noe forsinket i forhold til planene.⁴ Det framkom ikke at SERES I-prosjektet hadde strandet, og at det var tenkt påbegynt et nytt SERES II-prosjekt.

Departementet uttaler at det overfor Brønnøysundregistrene har signalisert betydningen av metadata for å oppnå bedre samordning og gjenbruk av innhentet og lagret informasjon, og at Brønnøysundregistrene må prioritere arbeidet med å legge til rette og utvikle modeller for næringslivsdata. Kompleksiteten i arbeidet og grenseflaten til blant annet Altinn-løsningen gjør at departementet ønsker et bredere beslutningsgrunnlag før man avgjør endelig hvordan prosjektet videreføres.

Saksbehandlingstider

Det framkommer av St.prp. nr. 1 (2006–2007) med ytterligere spesifisering i tildelingsbrev at saksbehandlingstiden for de ulike registrene skal ligge innenfor én–sju dager for registreringer.

Brønnøysundregistrene nådde ikke målene for de ovennevnte registrene i 2007. Størst var avviket ved Enhetsregisteret og Foretaksregisteret. Brønnøysundregistrene opplyser at saksbehandlingstiden ved disse to registrene i deler av året kan komme opp i 20 dager.

Departementet uttaler at det i styringsdialogen har hatt en løpende dialog med Brønnøysundregistrene om fastsettelse av mål for saksbehandlingstider ved de aktuelle registrene, men det har ikke vært gjort noen særskilt evaluering av disse forholdene. Departementet har ved årsskiftet 2007/2008 startet en gjennomgang av målene for saksbehandlingstiden ved Enhetsregisteret og Foretaksregisteret, men avventer erfaringen med økt elektronisk inntøms i løpet av 2008 før man tar en konkret vurdering og eventuelt justering av målene for den papirbaserte inntømsen. Målsettingen er å slutføre denne evalueringen i løpet av 2008, slik at målene for 2009 kan gjenspeile hva som er realistisk, samtidig som det også kan være noe å strekke seg etter.

1.4 Nærings- og handelsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.

Det er tatt opp saker om departementets forvaltning av SIVA SF og Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS, jf. kapittel 3.

4) St.prp. nr. 1 (2007–2008).

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Norges geologiske undersøkelse

Norges geologiske undersøkelse (NGU) har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknader. Grunnlaget for merknadene er indikasjoner på at NGUs ledelse ikke har rettet stor nok oppmerksomhet mot styring og kontroll med ikt-sikkerheten i virksomheten, mangler ved etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og mangelfull internkontroll.

Ikt-sikkerhet

I tildelingsbrevet til NGU for 2007 skriver departementet at NGU skal ha en enkel krise- og beredskapsplan med fokus på mål, ansvar og virkemidler. Det er et overordnet mål at NGU skal fungere mest mulig normalt selv om uforutsette hendelser skulle inntreffe. Dette gjelder særlig tjenester som defineres som samfunnskritiske.

Riksrevisjonens gjennomgåelse av ikt-området viste at NGU mangler en kontinuitets- og beredskapsplan som styrer hvordan det skal reageres i en nødssituasjon. Formålet med en kontinuitets- og beredskapsplan er å redusere avbrudd som følge av større feil eller katastrofer til et akseptabelt nivå. Dette kan gjøres gjennom en kombinasjon av forebyggende tiltak og planer for gjenopprettelse av systemer.

NGU utarbeidet i 2002 et utkast til et sikkerhetsrutinedokument for ikt-tjenester som inneholder en kortfattet huskeliste over ikt-aktivitetene. Riksrevisjonen vurderer innholdet i sikkerhetsrutinedokumentet som ufullstendig og av varierende detaljeringsgrad. Dokumentet beskriver ikke ledelsens holdning til sikring av informasjon og tjenester som er knyttet til bruk av all informasjonsteknologi i virksomheten.

NGU mangler et system for hendelses- og avviksrapporing. Både større, mindre og kritiske hendelser bør dokumenteres, klassifiseres og følges opp inntil hendelsen er rettet opp eller løst. Ved Riksrevisjonens befarings av NGUs maskinrom og rom for lagring av back-up ble det observert at rommene mangler systemer for brannslukking. Datarommet bør være fysisk robust og avlåst og ha tilstrekkelig brannsikkerhet.

Departementet uttaler at forholdene Riksrevisjonen tar opp, viser at det arbeidet NGU har gjort på området, ikke er tilfredsstillende når det gjelder ikt-sikkerhet, blant annet kontinuitets- og

beredskapsplan. Departementet uttaler videre at det i styringsdialogen har lagt vekt på at etatene skal fungere mest mulig normalt selv om uforutsette hendelser skulle inntreffe. Etatene er bedt om å utarbeide en krise- og beredskapsplan som bygger på risiko- og sårbarhetsvurderinger, og som oppdateres og øves ved behov. Departementet har forutsatt at for at etaten skal kunne opprettholde sitt tjenestetilbud, tilsier dette gode og stabile interne driftsfunksjoner, også på ikt-området. Departementet viser til at oppfølgingen og kontrollen skjer ved gjennomgang av halvårs- og årsrapporter, risikovurderinger på grunnlag av disse, etatsmøter og særskilte oppfølgingsmøter.

Anskaffelser og internkontroll

Riksrevisjonen kontrollerte både i 2006 og 2007 anskaffelser, blant annet om bestilling og kontroll av mottatte varer og tjenester var tilfredsstillende dokumentert.

Etter Riksrevisjonens mening har NGU ennå ikke tilstrekkelig kjennskap til gjeldende regelverk og nødvendig kompetanse på området. Videre har NGU fremdeles en lite hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet, noe som har ført til brudd på anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket. Revisjonen viste følgende mangler:

- mangler ved rutiner for dokumentasjon av bestillinger
- pakksedler som ikke var signert og datert
- fakturaer som ikke er påført henvisning til avtale eller kontrakt
- mangler ved anskaffelsesprotokoller
- manglende HMS-egenerklæring og skatteattester

Departementet har uttalt at det i styringsdialogen har fokusert på at NGU følger regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet mener at det er beklagelig at Riksrevisjonen har avdekket nye svakheter ved etterlevelsen av regelverket. Departementet har på nytt understreket overfor NGU at det er nødvendig med tiltak og rutiner for å håndtere dette på en tilfredsstillende måte i tråd med kravene i anskaffelsesregelverket, og det har innskjerpet virksomhetsledelsens ansvar for å se til at det opparbeides tilstrekkelig kompetanse og interne rutiner slik at regelverket blir fulgt.

Norsk Romsenter

Norsk Romsenter har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Grunnlaget for merknadene er knyttet til ledelsens manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Måten virksomheten har gjennomført anskaffelser på, tyder på kompetansesvikt når det gjelder regelverk for offentlige anskaffelser. Kontrollen har avdekket følgende brudd på anskaffelsesregelverket:

- Kunngjøringsplikten i Doffin og TED-databasen var ikke overholdt.
- Skatteattester og HMS-egenerklæringer var ikke innhentet.
- Anskaffelsesprotokoller var ikke ført.

En av konsulentavtalene ble foretatt som direktekjøp. Ved påberopelse av unntaksbestemmelse i anskaffelsesregelverket var ikke vurderinger i forbindelse med dette dokumentert. Videre viste revisjonen at denne konsulentavtalen innebar at innleid konsulent gratis disponerte alle kontorfasiliteter ved Norsk Romsenter, og at vedkommendes foretak hadde forretningsadresse og telefonnummer i Norsk Romsenter.

Departementet er enig i at anskaffelsene ikke er gjennomført i samsvar med regelverket. Departementet har i styringsdialogen lagt vekt på at anskaffelsesregelverket følges opp, og viser til at det i tildelingsbrevet til Norsk Romsenter for 2008 er presisert at Norsk Romsenter i større grad bør prioritere økonomifunksjonen i administrasjonen, og at departementet har innkalt NRS til et møte for å ha en nærmere dialog om utfordringer og hensiktsmessige tiltak.

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

Sikkerheten i Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS' gruvedrift i Svea Nord

Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 2 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 67 (2001–2002), samtykket Stortinget i at Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (SNSK) satte i gang gruvedrift i Svea Nord-feltet på Svalbard. Det ble lagt til grunn at sikkerhetsmessige forhold ville bli ivaretatt på en fullgod måte. I henhold til aksjeloven er forvaltningen av selskapet styrets ansvar, og i statens prinsipper for godt eierskap er det slått fast at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne. Staten skal som eier sette mål for selskapene og følge opp at målene nås, og at styret fungerer tilfredsstillende. Departementet har også en plikt til å gripe inn som eier dersom selskapet bryter særskilte forutsetninger som Stortinget har gitt.

SNSK har etter at ordinær gruvedrift ble satt i gang, opplevd to dødsulykker (i januar 2003 og juli 2005), og en gruvebrann som stanset driften i åtte måneder. Ved igangsettingen av driften etter brannen skjedde det et ras med stort skadepotensial. Den relative skadehyppigheten økte betydelig i 2004 og 2005 og var i 2005 fire ganger høyere enn i 2003. Også i første halvår 2006 var skadehyppigheten høy. Senere er skadehyppigheten redusert, men var i 2007 likevel nesten dobbelt så høy som i 2003. Dødsulykken og brannen i 2005 ble etterforsket av Sysselmannen på Svalbard i samarbeid med Arbeidstilsynet. I begge tilfeller ble det avdekket brudd på arbeidsmiljøloven med forskrifter. Som følge av dødsulykken i 2005 ble SNSK forelagt en bot på 10 mill. kroner. Arbeidstilsynet gjennomførte i desember 2007 en revisjon av selskapets sikkerhetssystemer. Denne revisjonen avdekket betydelige avvik fra kullgruveforskriften.

Nærings- og handelsdepartementet har redegjort for den informasjonen om sikkerhetsmessige forhold som departementet har mottatt fra selskapet. Ut fra den foreliggende dokumentasjonen har departementet i perioden fram til ulykkene i juli 2005 i svært begrenset grad mottatt informasjon om selskapets sikkerhetssystemer eller om hvordan styret arbeider for å følge opp selskapets sikkerhetssystemer. Etter ulykkene i juli 2005 var det omfattende dialog mellom departementet og selskapet. Selskapet har ved flere anledninger for sikret om at arbeidernes sikkerhet hadde første prioritet, og det ble informert om sikkerhetstiltak knyttet til slukkingsarbeider og klargjøring for ny drift. Etter gjenopptakelsen av driften ble departementet informert om styrets gjennomgang av selskapets internkontroll, sikkerhetstiltak som var satt i verk, og at selskapet jobber med ISO-sertifisering av produksjonslinjen.

Nærings- og handelsdepartementet har videre gitt uttrykk for at departementet som majoritetseier i SNSK har lagt til grunn at hensyn til sikkerhet skal være overordnet økonomiske hensyn. Dette framkommer imidlertid verken gjennom vedtak i generalforsamlinger eller i formålet med statens eierskap i SNSK, slik det er formulert i St.meld. nr. 13 (2006–2007). For perioden fra oppstart av ordinær gruvedrift og fram til juli 2005 er det ikke dokumentert at departementet vurderte sikkerheten i gruvedriften, ut over at departementet ble forelagt informasjon om et revidert driftsopplegg som også hadde sikkerhetsmessige gevinster. Framlagt dokumentasjon viser imidlertid at departementet først og fremst vurderte prosjektet

ut fra bedriftsøkonomiske kriterier. Etter ulykene i juli 2005 ga Nærings- og handelsdepartementet i brev til selskapet av 23. september 2005 uttrykk for at hensynet til sikkerhet for de ansatte må være avgjørende for all videre virksomhet i tilknytning til Svea Nord. Dersom dette skulle føre til økonomiske konsekvenser, forutsatte departementet at selskapets styre tok opp dette med departementet. Dette ble også gjentatt i møte 26. september 2005 og i brev av 18. april 2006, etter at departementet var blitt informert om rasulykken som fant sted ved gjenopptakelsen av driften.

Ivaretagelse av formålet med statens eierskap i SIVA SF

Gjennom formålet med statens eierskap i SIVA SF er det forutsatt at foretaket har et særlig ansvar for å bidra til å fremme vekstkraften i distriktene. SIVA SF mottar årlige tilskudd fra både Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Nærings- og handelsdepartementet har opplyst at departementets virkemidler ikke er særskilt tilrettelagt for å fremme vekstkraften i distriktene. Det er således bare gjennom tilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet at det blir lagt til rette for dette. Opplysningene fra SIVA for 2007 viser at 36,7 mill. kroner av midler fra KRD ble benyttet i næringshager, industriinkubatorer og regionale FoU-inkubatorer. Av dette var 43 prosent rettet mot aktiviteter utenfor virkeområdet. Denne andelen har vært stigende i perioden 2005–2007.

En betydelig del av SIVA SFs virksomhet er knyttet til FoU-inkubatorer i tilknytning til universitets- og høyskolemiljøer. En forutsetning for denne satsningen er at SIVA SF har som oppgave å spre kunnskap og FoU-aktivitet fra sentrale kunnskapsmiljøer til distriktsområder. I de fleste FoU-inkubatorene er det etablert distribuerte løsninger. Disse har til hensikt å etablere nettverk og systemer for å overføre kompetanse til mer næringssvake områder og dessuten å legge til rette for at ideer og produkter kan utvikles profesjonelt utenom de store kunnskapsmiljøene. Utdelte tilskuddsmidler til FoU-inkubatorer og distribuerte løsninger utgjorde i perioden 2005–2007 til sammen 37,8 mill. kroner. Av dette ble 20,1 mill. kroner delt ut i 2007. Disse midlene er i hovedsak gitt til FoU-inkubatorer og distribuerte løsninger utenfor virkeområdet. I 2007 utgjorde midler til arbeidet med de distribuerte løsningene 4,1 mill. kroner. Nærings- og handelsdepartementet påpeker at det ikke er gjort noen

analyse av hvordan disse bevilgningene videre kan spores rent geografisk.

Nærings- og handelsdepartementet har opplyst at departementet har ansvar for å følge opp formålet med statens eierskap i SIVA SF. Departementet har i sin oppfølging av SIVA SF i liten grad lagt vekt på foretakets særlige ansvar for vekstkraft i distriktene, men departementet opplyser at det i 2008 har planlagt effektevalueringer av SIVA SFs måloppnåelse. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at dagens geografiske fordeling av tiltak under de ulike programmene er et resultat av at programmene til dels har hatt en eksperimentell karakter og er utviklet over flere år. I noen grad har det vært nødvendig å gå utenfor virkeområdet for å skaffe rammebetingelser for tiltak som muliggjorde en utvikling i tråd med forutsetningene. Ifølge Kommunal- og regionaldepartementet har kravene til innhold og geografisk lokalitet blitt skjerpet etter hvert som kunnskapen om kritiske faktorer har økt.

4 Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Anskaffelser i underliggende virksomheter – departementets styring

I Dokument nr. 1 (2007–2008) uttalte Riksrevisjonen at det så alvorlig på at det er gjort anskaffelser i fem av seks kontrollerte underliggende virksomheter uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt. Riksrevisjonen understreket at konsekvensene av regelbruddene kan være at anskaffelsene har blitt dyrere enn nødvendig, og at valg av anskaffelsesprosedyre medførte liten transparens, noe som er viktig for å forebygge korrupsjon og misligheter.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008)⁵ at Nærings- og handelsdepartementet i fremtiden sørget for at underliggende virksomheter fulgte regelverket for offentlige anskaffelser, og at dette arbeidet ble prioritert.

Departementet opplyser at det i styringsdialogen med underliggende virksomheter har prioritert anskaffelsesområdet høyt. Departementet har i brev til underliggende virksomheter innskjerpet virksomhetsledelsens ansvar for at regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt, og understreket at anskaffelsesområdet skal inkluderes i virksomhetens risikovurderinger. Departementet har bedt

5) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

virksomhetene rapportere en oversikt over omfanget av og gjeldende prosedyrer for anskaffelser, og hva virksomhetene gjør for å sikre at anskaffelsesreglementet og interne retningslinjer og rutiner blir fulgt.

Departementet opplyser også at anskaffelsesprosessen er tatt opp på nettverkssamling mellom departementet og administrasjonsledere og økonomimedarbeidere i de underliggende virksomhetene. Alle etatene er fulgt særskilt opp gjennom egne brev høsten 2007, og temaet er tatt opp i alle etatsmøter. Departementet opplyser også at forventninger til intern kontroll, også på anskaffelsesområdet, ble tydeliggjort i tildelingsbrevene for 2008.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret)

I Dokument nr. 1 (2007–2008) var Riksrevisjonen kritisk til Patentstyrets manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, mangelfull internkontroll og sviktende styring og kontroll med ikt-sikkerheten.

Departementet opplyser at det har vært en særskilt oppfølging av Patentstyret når det gjelder anskaffelser og ikt-sikkerhet, og at det har vært omfattende dialog mellom departementet og etaten om en handlingsplan for å styrke anskaffelsesområdet. Patentstyret opplyser til departementet at sentrale tiltak er gjennomført som forutsatt, blant annet sentralisering av innkjøpsfunksjonen, økte kontrolltiltak og kompetansetiltak på anskaffelsesområdet. Det vil også bli sørget for elektronisk anskaffelsesverktøy. Når det gjelder ikt-sikkerhet, opplyser departementet at Patentstyret har identifisert hensiktsmessige tiltak og gjennomført disse som forutsatt.

Saken blir fulgt opp.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Sjøfartsdirektoratet

Riksrevisjonen bemerker at det fortsatt er avvik mellom mål og resultater for antall tilsyn avholdt av Sjøfartsdirektoratet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om direktoratets manglende ressurser og evne til å oppnå sine mål er en fare for sjøsikkerheten. Videre stilles det spørsmål ved om tett kontakt og flere etatsmøter mellom departementet og direktoratet har forbedret Sjøfarts-

direktoratets bemanningssituasjon og evne til måloppnåelse. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om departementet har vært aktivt nok i styringsdialogen og tilretteleggingen av rammebetingelser for de store utfordringene direktoratet har stått overfor i flytteprosessen. Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvilke tiltak det nå vil sette i verk for å sikre at direktoratet blir i stand til å nå sine mål, og også redegjøre for framdriften i tiltakene og de forventede resultater.

5.2 Patentstyret

Riksrevisjonen anser det som uheldig at målet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid og restansenbygging på patentområdet fortsatt ikke er nådd i 2007. Patentstyret har store utfordringer knyttet til det å sikre tilstrekkelig bemanning. Riksrevisjonen vil peke på at tilstrekkelig bemanning og kompetanse er avgjørende for at Patentstyret skal kunne ivareta sine oppgaver framover.

Revisjonen viser svakheter i styringsdialogen mellom departementet og Patentstyret. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet mot styringsdialogen og betydningen av god dialog for å sikre måloppnåelse og god styring. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har sørget for at virksomheten har nødvendige styringsverktøy for å møte langsiktige utfordringer og endringsbehov.

5.3 Brønnøysundregistrene

Departementet har et overordnet ansvar for at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon og har forsvarlig intern kontroll. Departementet rapporterte til Stortinget høsten 2007 at arbeidet med SERES er noe forsinket i forhold til planene. Det reises spørsmål ved om rapporten til Stortinget var i samsvar med de faktiske forholdene.

Riksrevisjonen har merket seg at Brønnøysundregistrene ikke kan identifisere hvilke konkrete prosjekter arbeidet med det strandede SERES har gått utover, og forutsetter at departementet forklarer dette.

Riksrevisjonen bemerker at saksbehandlingstiden ved enkelte av registrene avviker vesentlig fra måltallene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets fastsettelse av måltall for saksbehandlingstider i registrene har vært realistisk. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om arbeidet med store prosjekter innenfor virksomhetens budsjettamme har hatt innvirkning på

lengre saksbehandlingstid ved enkelte av registreringene.

5.4 Norges geologiske undersøkelse

Riksrevisjonen bemerker at det ikke er god nok styring og kontroll med ikt-sikkerheten i virksomheten. Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvilke tiltak som vil bli satt i verk for å sette NGU i stand til å oppnå en tilfredsstillende ikt-sikkerhet og beredskap. Det bes opplyst hvordan departementet vil følge virksomhetens arbeid på disse områdene, og hva departementet anser som tilfredsstillende framdrift. Til tross for at Riksrevisjonen i fjor påpekte svikt i rutiner og systemer for anskaffelser, har virksomheten ennå ikke lyktes i å etablere tilfredsstillende rutiner og internkontroll på anskaffelsesområdet.

5.5 Norsk Romsenter

Riksrevisjonen bemerker at Norsk Romsenter har en systematisk svikt på anskaffelsesområdet. Ved de reviderte anskaffelsene har det blitt avdekket en rekke brudd. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging av anskaffelsesområdet for 2007 og om departementet har tatt de nødvendige grep for å sikre en tilfredsstillende internkontroll i Norsk Romsenter. Riksrevisjonen ber om departementets uttalelse til Norsk Romsenters forståelse og bruk av påberopelse av unntaksbestemmelsen i anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen ber videre om departementets vurdering av at innleid konsulent benytter kontorfasiliteter og har registrert sitt enmannsforetak med forretningsadresse og telefonnummer i Norsk Romsenter.

5.6 Sikkerheten i Store Norske Spitsbergen

Kulkompani AS' (SNSK) gruvedrift i Svea Nord

Riksrevisjonen viser til at det ved beslutningen om å sette i gang gruvedrift i Svea Nord-feltet på Svalbard ble lagt til grunn at sikkerhetsmessige forhold ville bli ivare tatt på en fullgod måte.

Riksrevisjonen konstaterer at det har vært betydelige sikkerhetsmessige svakheter i gruvedriften i Svea Nord. Ved utgangen av 2007 var det ut fra Arbeidstilsynets rapport fortsatt betydelige avvik fra kullgruveforskriften. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det derfor stilles spørsmål ved om sikkerhetsarbeidet er gjennomført i samsvar med Stortingets forutsetninger. Riksrevisjonen vil videre påpeke at den framlagte dokumentasjonen viser at departementet i liten grad har innhentet informasjon om selskapets sikkerhetssystemer og styrets kontroll av disse systemene. Dokumentasjonen viser også at departementet i perioden før

ulykkene i juli 2005 i liten grad hadde en aktiv oppfølging av sikkerheten i selskapet. På bakgrunn av ulykken i 2003 og den svake utviklingen i ulykkesfrekvensen stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementet i denne perioden fulgte opp i tilstrekkelig grad at selskapet ivare tok Stortingets forutsetninger.

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet har gitt uttrykk for at departementet som majoritetseier i SNSK har lagt til grunn at hensyn til sikkerhet skal være overordnet økonomiske hensyn. Statens prinsipper for god eierstyring innebærer at eierbeslutninger og vedtak skal gjøres på generalforsamlingen, og at man må unngå at det blir etablert en praksis med styringssignaler utenfor denne arenaen. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det i denne sammenheng stilles spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementet har etterlevd dette eierskapsprinsippet.

5.7 Ivaretagelse av formålet med statens eierskap i SIVA SF

Riksrevisjonen viser til statens formål med eierskapet i SIVA SF, hvor det forutsettes at SIVA SF har et særlig ansvar for å bidra til å fremme vekstkraften i distriktene. Riksrevisjonen konstaterer at de undersøkte aktivitetene i liten grad er direkte innrettet mot å fremme vekstkraft i distriktene, og at det er betydelig usikkerhet om i hvilken grad aktiviteter som er knyttet til forsknings- og kunnskapspark, faktisk bidrar til å spre kunnskap og FoU-aktivitet fra sentrale kunnskapsmiljøer til distriktsområder. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp foretakets særlige ansvar for å bidra til å fremme vekstkraft i distriktene.

5.8 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen ser alvorlig på at anskaffelsesregelverket i staten fremdeles ikke blir fulgt i flere av departementets underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i styringsdialogen har påpekt at anskaffelsesregelverket må følges. Dette framkommer både i tildelingsbrevene og har vært tema på årlig nettverksmøte med underliggende virksomheter. Likevel blir det gjort anskaffelser uten at regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt. Dette gjelder også for virksomheter hvor dette ble påpekt av Riksrevisjonen i 2006-revisjonen. Riksrevisjonen vil peke på at brudd på anskaffelsesregelverket kan føre til feil anskaffelser og øke faren for misligheter. Det stilles derfor spørsmål

ved om departementet i sin styring har vært aktivt nok i den løpende dialogen, og om eventuelle kontroller kunne forebygget brudd på anskaffelsesregelverket i underliggende virksomheter. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om de grep departementet har tatt, er tilstrekkelige for å oppnå den ønskede effekt på styringen og kontrollen av anskaffelser hos de underliggende virksomhetene. Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for når det anser at virksomhetene skal ha fått på plass velfungerende rutiner på anskaffelsesområdet, og hvordan det deretter vil sikre at rutiner og regelverk følges løpende i hver enkelt virksomhet.

6 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2008 svart:

"Sjøfartsdirektoratet

Riksrevisjonen peker på at etaten i 2007 hadde manglende måloppnåelse på to enkeltområder. Nærings- og handelsdepartementet har i sin redegjørelse til Riksrevisjonen 16. mai 2008 presisert at Sjøfartsdirektoratets hovedoppgave er å arbeide for å oppnå høy sikkerhet for liv, helse, fartøy og miljø. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) er det videre gjort klart at hovedfokus for direktoratet vil være å bidra til at skip kan seile, samtidig med at hensynet til sikkerhet og miljø ivaretas på en betryggende måte, bl.a. ved å være en pådriver i det strategiske sjøsikkerhetsarbeidet.

Vi understreker på nytt at Nærings- og handelsdepartementet legger vekt på at direktoratet prioriterer ressursbruk til arbeidsoppgaver og tiltak som ut fra en helhetlig vurdering i størst mulig grad bidrar til oppfylling av hovedmålene på sjøsikkerhets- og miljøområdet.

Den manglende oppfyllingen av fastsatte måltall for revisjon av klasseselskaper og utenlandske utdanningsinstitusjoner skyldes kapasitetproblemer på grunn av ledige stillinger og økt arbeidspress med kontroll og tilsyn med et økende antall nybygg og boreinstallasjoner og andre oppgaver som er sentrale for sjøsikkerhet og miljø. Det framgår av St.prp. nr. 1 (2006–2007) at det er et mål at omfanget av tilsynsarbeidet rettet mot norsk flåte blir minst like stort i 2007 som i de foregående årene. Avviket skyldes høy aktivitet og ledige stillinger ved enkelte av direktoratets stasjoner. Vi kan ikke se at den manglende målopp-

nåelsen på disse to enkeltpunkter har medført redusert sikkerhet til sjøs.

Nærings- og handelsdepartementet opprettholder en tett styringsdialog med Sjøfartsdirektoratet, og har i 2007 gjennomført to etatsmøter i tillegg til to kontaktmøter; i tillegg løpende kontakt ved behov. Departementets vurdering er at dialogen med Sjøfartsdirektoratet fungerer godt. I dialogen med Sjøfartsdirektoratet har departementet lagt stor vekt på å avklare om det foreligger en personellsituasjon som kan innebære en sikkerhetsrisiko. På grunnlag av informasjon fra Sjøfartsdirektoratet er det departementets vurdering at bemanningssituasjonen per i dag ikke representerer en sikkerhetsrisiko, men at tiltak bør settes inn for å forhindre at sikkerheten til sjøs reduseres på sikt. Dette lå til grunn for de særskilte bevilgninger som ble foreslått for å lette ressurs-situasjonen i direktoratet. Virkningene synes allerede å komme idet antallet ledige stillinger i Sjøfartsdirektoratet har gått kraftig ned det siste halve året i 2008. Antall søknader på ledige stillinger har også økt.

Departementet har i brev av 8. mai 2008 gitt sin vurdering av forslaget i Stortingsdokument nr. 8:90 (2007–2008) om virksomheten i Sjøfartsdirektoratet. I vårt brev fremgår det bl.a. at flyttingen av direktoratet til Haugesund har gitt store utfordringer med å finne tiltak for å sikre rekruttering og kompetanse slik at oppgavene kan løses på en god måte. Det har i tillegg oppstått en spesielt krevende situasjon på bakgrunn av stor skipsbyggingsaktivitet, noe som har ført til økt arbeidsmengde også i direktoratet. Videre innebærer det stramme arbeidsmarkedet økte utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde ansatte. For å avhjelpe situasjonen vil Sjøfartsdirektoratet kjøpe enkelte tjenester av klasseselskapene. Dette vil frigjøre ressurser og avlaste den totale arbeidsmengden.

Nærings- og handelsdepartementet har helt siden flytvedtaket fulgt prosessen tett, og det ble bl.a. etablert hyppige kontaktmøter med direktoratet. I en fase av prosessen ble slike møter holdt ukentlig.

Departementet viser for øvrig til omtale og forslag til styrking av Sjøfartsdirektoratet i endringsproposisjonen til Revidert nasjonalbudsjett 2008 (St. prp. nr. 59 (2007–2008)). Stortinget vedtok 20. juni 2008 regjeringens forslag om å øke Sjøfartsdirektoratets driftsbevilgning med til sammen 28 mill. kroner for 2008.

Patentstyret

I 2007 og 2008 har Nærings- og handelsdepartementet bl.a. brukt betydelig ressurser på å bedre styringsdialogen med Patentstyret. Departementet er ikke tilfreds med at Patentstyret ikke har nådd målene for saksbehandlingstid for patent-søknader. Hovedårsaken til den manglende måloppnåelsen på patentområdet synes i all hovedsak å være knyttet til etatens bemannings-situasjon. Departementet og etaten har derfor i 2007 og 2008 hatt en tett dialog om bemannings-situasjonen, og departementet har gitt klare signaler om at det skal iverksettes tiltak for å sikre et tilfredsstillende bemanningsnivå. Dette innebærer både å sikre tilstrekkelig rekruttering av nye saksbehandlere, beholde eksisterende saksbehandlere og å ha fokus på å redusere sykefraværet i etaten. Patentstyret har i 2007 og 2008 fulgt opp dette og har bl.a. gjennomført en rekke ansettelses. Også i forhold til Patentstyret må det bemerkes at bemannings-situasjonen må vurderes i lys av at det er meget vanskelig å rekruttere teknisk- vitenskapelig kompetanse i dagens arbeidsmarked.

I 2007 kom det fram at departementet og etaten hadde noe forskjellig syn på håndteringen av den manglende måloppnåelsen på patentområdet. Dette ble raskt rettet opp, slik at departementet og etaten nå har felles forståelse av hvordan situasjonen skal ivaretas og følges opp i tiden fremover. Oppfølgingen omfatter blant annet justering av mål og styringsparametere, som er gjennomført for regnskapsåret 2008, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008) og tildelingsbrevet for 2008. Fokuset framover vil rettes mot etatens langsiktige utfordringer og endringsbehov.

Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene er tillagt en rekke nasjonale forvaltningsoppgaver knyttet til etableringskontroll, registrering og å jourhold av data om bl.a. foretak og juridiske enheter.

Brønnøysundregistrene forvalter felles løsninger for elektronisk dialog og samhandling. Det er nødvendig at disse kontinuerlig videreutvikles. Formålet med SERES-prosjektet (semantikkregister for elektronisk samhandling) er å oppnå bedre samordning og gjenbruk av innhentet og lagret informasjon. Dette prosjektet er viktig bl.a. for at man skal kunne levere modeller og definisjoner til KOSTRA og løsninger som oppfyller kravene til Altinn IIs tjenesteutviklingsløsning. SERES er således en viktig byggesten for å kunne oppnå videre effektivisering av oppgaveløsningen i både

i etaten og i offentlig sektor generelt. Departementet mener det er riktig at Brønnøysundregistrene har prioritert arbeidet med dette prosjektet høyt, selv om dette naturlig nok har påvirket handlingsrommet for andre utviklingsoppgaver. Departementet vil trekke fram at utvikling av registeret er et krevende utviklingsarbeid, og er også internasjonalt nybrottsarbeid. Det er riktig som Riksrevisjonen tar opp at gjennomføring av prosjektet har tatt lenger tid og har vært mer kostnadskrevende enn antatt, men departementet mener dette har vært et komplisert prosjekt.

Utviklingsarbeidet av semantikkregistret ble restrukturert sommeren 2007 og gitt et nytt prosjekt navn SERES II. SERES II er i hovedsak en videreføring av SERES I. Departementet fant derfor ikke grunnlag for en særskilt rapportering til Stortinget om endringen, utover å orientere om framdriften. Departementet vil rapportere om status i prosjektet til Stortinget i budsjettproposisjonen for 2009.

Riksrevisjonen tar også opp at saksbehandlingstiden ved enkelte registre er over måltallene. Det er flere årsaker til dette. Det har vært store endringer i både saksvolum og saksbehandlingstype, i tillegg til en dreining mot mer ressurskrevende saker. Videre har omstillingen fra manuell til elektronisk saksbehandling vært mer krevende enn forventet. Andelen elektroniske innleveringer er foreløpig ikke stor nok til at det har ført til redusert saksbehandlingstid totalt sett. Saksbehandlingstiden vil nærme seg måltallene etter hvert som flere går over til elektronisk innlevering. Det er også viktig å påpeke at elektronisk saksbehandling har vært en prioritert oppgave i Brønnøysundregistrene og at elektronisk saksbehandlingstid ligger godt innenfor måltallene ved både Enhetsregisteret og Foretaksregisteret.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om arbeidet med store prosjekter innenfor virksomhetens budsjett-rammer har hatt innvirkning på saksbehandlingstiden ved enkelte av registrene. Departementet vurderer at det er andre interne og uforutsette forhold som må ta hovedansvaret for at måltallene for saksbehandlingstiden for Enhetsregisteret og Foretaksregisteret ikke er nådd. Større utviklingsprosjekter slik som SERES har i svært liten grad hatt innvirkning på saksbehandlingstiden.

Norges geologiske undersøkelse (NGU)

Nærings- og handelsdepartementet har i styringsdialogen med underlagte etater lagt vekt på at etatene skal kunne fungere mest mulig normalt,

selv om uforutsette hendelser skulle inntreffe. Departementet har derfor bedt etatene om å utarbeide krise-/beredskapsplan som bygger på risiko- og sårbarhetsvurderinger og som oppdateres og øves ved behov. Forholdene Riksrevisjonen tar opp viser imidlertid at arbeidet som NGU har gjort på området ikke er tilfredsstillende. Departementet vil likevel trekke fram at etaten har tatt utbedring av de påpekte svakhetene alvorlig og at tiltak prioriteres høyt. NGU har igangsatt arbeid med å oppdatere sine krise-/beredskapsplaner. NGU legger også opp til å ha avklart en intern IKT-strategi tidlig på høsten 2008. Departementet vil følge opp at tiltakene gjennomføres og bistå etaten med nødvendig veiledning.

Departementet har i styringsdialogen gitt klar tilbakemelding om at NGU skal gjennomføre tiltak som sikrer at etaten etterfølger regelverket for offentlige anskaffelser. Det er derfor beklagelig at det fortsatt ikke er etablert tilfredsstillende rutiner. Departementet har i brev av 16. mai 2008 understreket overfor NGU at det er nødvendig med ytterligere tiltak. I brevet er det også innskjerpet at det er virksomhetsledelsens ansvar å se til at det opparbeides tilstrekkelig kompetanse og interne rutiner slik at regelverket etterleveres.

NGU har nå foretatt en omfattende gjennomgang av anskaffelsesområdet i virksomheten, og har iverksatt tiltak for å sikre mer ledelsesfokus på området, styrket kompetansen og bemanningen, sentralisert flere oppgaver knyttet til anskaffelser og økt omfang av etterkontroller.

Etter departementets vurdering gir de planer og rutiner, retningslinjer og konkrete oppfølgingstiltak som NGU har skissert, godt grunnlag for å sikre en tilfredsstillende standard på IKT- og sikkerhetsområdet, og for å sikre etterlevelse av regelverket for anskaffelser. Nærings- og handelsdepartementet vil fortsatt prioritere oppfølgingen i styringsdialogen slik at reglene blir fulgt.

Norsk Romsenter (NRS)

Departementet har i styringsdialogen med NRS spesielt vektlagt betydningen av at anskaffelsesregelverket følges opp. Det er bl.a. tatt opp i brev av 14. oktober 2007 til etaten. I kontaktmøtet 14. desember 2007 ble NRS bedt om å gjennomføre konkrete forbedringstiltak på anskaffelsesområdet.

Nærings- og handelsdepartementet ser alvorlig på de svakheter Riksrevisjonen har avdekket vedrørende anskaffelser i etaten. Departementet har tatt dette opp med etatsledelsen, bl.a. i eget møte primo juni d.å. Departementet har merket seg at NRS nå prioriterer oppfølging av anskaffelsesområdet høyt og at enkeltforholdene som Riksrevisjonen har pekt på utbedres. Det gjelder også spørsmålene Riksrevisjonen har tatt opp omkring innleid konsulent. Samtidig har etaten startet en gjennomgang av den interne kontrollen på området. Det er påbegynt arbeid med anskaffelsesstrategi og handlingsplan som skal ferdigstilles i løpet av høsten. Gjennomføring av tiltakene vil følges tett opp i dialogen med departementet.

Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS

Nærings- og handelsdepartementet vil vise til at Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS i alle år – gjennom sine årsmeldinger – har redegjort grundig for HMS-forhold, sikkerheten ved gruvedriften og skadeutvikling. Dette er forhold som administrerende direktør dessuten har orientert muntlig om på generalforsamlingene. Ved å godkjenne styrets årsberetning har også generalforsamlingen behandlet disse forhold.

I en rekke tidligere stortingsdokumenter om den norske kullgruvedriften på Svalbard er betydningen av fullgod sikkerhet understreket. Det er denne grunnleggende forutsetning Nærings- og handelsdepartementet gir uttrykk for når det i brev av 9. mai 2008 til Riksrevisjonen uttaler at departementet legger til grunn at hensynet til sikkerhet skal være overordnet økonomiske hensyn. Det har aldri vært uenighet på generalforsamlingene om dette styringsprinsippet og om Store Norskes uttrykte mål om at arbeidet med sikkerhetsforhold har første prioritet.

Nærings- og handelsdepartementet vil fortsatt innhente informasjon om Store Norskes sikkerhetssystemer, utviklingen på sikkerhetsområdet og styrets kontroll med disse forhold. Blant annet er sikkerhetsspørsmål av de saker som nå regelmessig blir tatt opp på kvartalsmøtene med selskapet.

SIVA SF

Riksrevisjonen stiller spørsmål om Nærings- og handelsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp SIVAs særlige ansvar for å bidra til å fremme vekstkraft i distriktene. Departementet vil bemerke at Nærings- og handelsdepartementet sammen med Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet et nytt mål- og resultat-

styringssystem for SIVA, som ble satt i verk 1. januar 2007. I den forbindelse ble det formulert et nytt hovedmål for foretaket, som i foretaks-møtet 30. mai 2007 ble tatt inn i SIVAs vedtekter som ny formålsparagraf. I hovedmålet er det lagt til grunn at SIVA har et særlig ansvar for å fremme vekstkraft i distriktene. Nærings- og handelsdepartementet, som eier, følger opp at SIVA ivaretar sitt hovedmål og delmålene for de ulike virksomhetsområdene ved gjennomgang av de årlige og halvårslige rapporteringene fra SIVA og øvrig styringsdialog gjennom året. I den forbindelse må man ta hensyn til hvordan de ulike virksomhetene spiller sammen og hvilke effekter innsatsen gir. Departementet skal i 2008 iverksette en effektevaluering av SIVAs virksomhet og måloppnåelse for perioden 2002–2007 og har lagt opp til at den skal gi svar på om hovedmålet for SIVA og det Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved, er oppfylt i et mer langsiktig perspektiv enn det den ordinære rapporteringen fra SIVA kan gi svar på.

Det er i St.meld. nr. 46 (2003–2004) om SIVAs framtidige virksomhet og i de årlige budsjettproposisjoner fra Nærings- og handelsdepartementet lagt til grunn at SIVA som nasjonal nettverksaktør skal bidra til at kunnskap og FoU-aktivitet spres fra sentrale kunnskapsmiljøer (universiteter, høyskoler, FoU-institutter og private konsulenter) til distriktsområder. Riksrevisjonen viser til at det er betydelig usikkerhet om dette faktisk er tilfelle. Samspillet mellom de sentrale nasjonale miljøer og distriktene er viktig for næringsutvikling basert på kommersialisering av forskningsresultater. For å sette dette samspillet i system er det stilt krav om at det etableres distribuerte løsninger ved alle inkubatorer som tas inn i FoU-inkubatorprogrammet. Kommunal- og regionaldepartementets tilskuddsmidler benyttes til å finansiere distribuerte løsninger, også ved de inkubatorene som finansieres av Nærings- og handelsdepartementet. Gjennom de distribuerte løsningene, som er tilpasset det enkelte fylke/region, er inkubatorprogrammet med på å skape tilvekst av bedrifter i mindre sentrale deler av landet, i hovedsak innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. En analyse av effekten av tilskuddsmidlene til SIVA må derfor se på hvordan tilskuddsmidlene er anvendt, og ikke bare registrere hvilke geografiske områder midlene er utbetalt. Det vises for øvrig til Nærings- og handelsdepartementets kommentarer i brev til Riksrevisjonen av 21. mai 2008 om Riksrevisjonens undersøkelse av SIVAs innovasjonsaktiviteter.

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Nærings- og handelsdepartementet er svært opptatt av at underliggende etater følger anskaffelsesregelverket. På bakgrunn av svakheter Riksrevisjonen avdekket hos enkelte underliggende etater ved revisjon av budsjettåret 2006, ble det i 2007 iverksatt en rekke tiltak.

I dialogen med etatene er det understreket at det er virksomhetsleder som har ansvar for å etablere et helhetlig internkontrollsystem, herunder på anskaffelsesområdet. Videre er enkelte etater fulgt opp særskilt. Departementet har i tillegg hatt fokus på å ivareta sin veiledningsrolle med hensyn til hvordan etatene kan sikre god intern kontroll og dermed god etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Departementet ser alvorlig på at det fortsatt forekommer brudd på regelverket, og vil derfor iverksette ytterligere innskjerping overfor de berørte etatene.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader og avsluttende revisjonsbrev med merknader til Norges Geologiske Undersøkelse og Norsk Romsenter. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i ti heleide aksjeselskaper, åtte deleide aksjeselskaper, ett statsforetak og ett særlovsselskap. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS og SIVA SF.

Sjøfartsdirektoratet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Sjøfartsdirektoratet heller ikke i år har nådd måltallene for antall tilsyn og vertikalrevisjoner. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vurderer at manglende måloppnåelse innenfor omfanget av tilsynsarbeidet ikke har medført redusert sikkerhet til sjøs. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet opplyser at det i dialogen med Sjøfartsdirektoratet har lagt stor vekt på å avklare om personellsituasjonen kan innebære en sikkerhetsrisiko, og at det i 2008 ble foreslått særskilte bevilgninger for å forhindre at dette skal oppstå. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet til tross for tett styringsdialog over flere år, ikke har bedret Sjøfartsdirektoratets rammebetingelser tidligere. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av tilrettelegging av de nødvendige rammebetingelser i tide, spesielt i lys av at det i de senere årene har vært ulykker til sjøs, og direktoratets hovedoppgave er å arbeide for å oppnå høy

sikkerhet for liv, helse og fartøy. Riksrevisjonen forutsetter at departementet i fremtiden har en aktiv rolle i forhold til direktoratet.

Patentstyret

Riksrevisjonen ser det som uheldig at Patentstyret heller ikke i 2007 har nådd målene for saksbehandlingstid på patentområdet. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det over tid har vært ulik forståelse mellom Patentstyret og departementet både hva gjelder målsettinger og hvordan resultatene skal vurderes på patentområdet. Svakheter i styringsdialogen har svekket departementets mulighet til å følge opp Patentstyrets resultater, og i en tid med store utfordringer knyttet til nordisk og europeisk samarbeid er dette uheldig. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener at styringsdialogen nå er forbedret, og at det skal iverksettes tiltak for videre utvikling av dialogen.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet i liten grad har sikret at Patentstyret har hatt nødvendige styringsverktøy for å ivareta langsiktige utfordringer og endringsbehov. Riksrevisjonen vil understreke at gode styringsverktøy er viktige for å kunne møte framtidige utfordringer og forutsetter at departementet nå følger opp dette.

Brønnøysundregistrene

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke omtalte i St.prp. nr. 1 at SERES var terminert. Riksrevisjonen konstaterer at departementet mener det er riktig at Brønnøysundregistrene har prioritert dette prosjektet høyt, og at det har påvirket handlingsrommet for andre utviklingsoppgaver. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet mener at SERES er et mer kostnadskrevenne og komplisert prosjekt enn antatt.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at saksbehandlingstidene ved enkelte registre har overskredet måltallene i mange år, men har merket seg departementets uttalelse om at omstillingen fra manuell til elektronisk saksbehandling har vært mer krevende enn forventet. Riksrevisjonen tar til etterretning departementets vurdering av at større utviklingsprosjekter, som SERES, i svært liten grad har hatt innvirkning på saksbehandlingstidene, og at saksbehandlingstidene vil nærme seg måltallene etter hvert som flere går over til elektronisk innlevering.

Norges Geologiske Undersøkelse (NGU)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til NGUs gjennomføring av budsjettet. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, inne-

bærer vesentlige brudd på gjeldende regelverk og er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Riksrevisjonen ser alvorlig på NGUs sviktende styring og kontroll med ikt-sikkerheten. Konsekvensene av en manglende krise-/beredskapsplan er at etaten ved uforutsette hendelser ikke klarer å fungere mest mulig normalt. Riksrevisjonen er kritisk til at NGU ennå ikke har etablert tilfredsstillende rutiner på anskaffelsesområdet, til tross for at Riksrevisjonen i fjor påpekte svikt i anskaffelsesrutinene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser det som beklagelig at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner. Riksrevisjonen forutsetter at departementet aktivt vil følge opp at tiltakene gjennomføres og bistå etaten med nødvendig veiledning.

Norsk Romsenter

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Norsk Romsenters gjennomføring av budsjettet. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer vesentlige brudd på gjeldende regelverk og er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Riksrevisjonen er kritisk til Norsk Romsenters manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen vil understreke at regelbruddene kan ha medført dyrere anskaffelser enn nødvendig, økt mislighetsrisiko og nedsatt sporbarhet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på de svakheter Riksrevisjonen har avdekket vedrørende anskaffelser i Norsk Romsenter. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementet følger dette aktivt opp i styringsdialogen.

Sikkerheten i Store Norske Spitsbergen

Kulkompani AS' (SNSK) gruve drift i Svea Nord

Riksrevisjonen konstaterer at det har vært betydelige sikkerhetsmessige svakheter i gruve driften i Svea Nord. Ved utgangen av 2007 var det ut fra Arbeidstilsynets rapport fortsatt betydelige avvik i forhold til kullgruveforskriften. Etter Riksrevisjonens vurdering medfører disse svakheterne at sikkerhetsarbeidet ikke har vært gjennomført i samsvar med Stortingets forutsetninger. Riksrevisjonen finner det også kritikkverdige at departementet ikke i større grad har fulgt opp at styret har iverksatt nødvendige tiltak for å forbedre sikkerheten i gruve driften.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av notoritet rundt departementets eierstyring. Dette gjelder ikke minst avklaringer om hvilke mål selskapet skal styres etter. På bakgrunn av den fram-

lagte dokumentasjonen er det Riksrevisjonens vurdering at Nærings- og handelsdepartementet som eier ikke har gitt tilstrekkelige føringer overfor styret i SNSK om at hensynet til sikkerhet skal være overordnet økonomiske hensyn.

Ivaretagelse av formålet med statens eierskap i SIVA SF

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet i sin oppfølging av selskapet i liten grad har vektlagt foretakets særlige ansvar for vekstkraft i distriktene. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at en vesentlig del av selskapets tildelte midler har blitt delt ut utenfor virkeområdet uten at departementet har oversikt over hvilken effekt dette har hatt for vekstkraften i distriktene. Riksrevisjonen understreker i denne sammenheng at det etablerte mål- og resultatsystemet i hovedsak omfatter aktivitetsrapportering, og at denne sier lite om den langsiktige effekten av SIVAs virksomhet i forhold til de overordnede målsettingene. Riksre-

visjonen har i 2008 startet en forvaltningsrevisjon for å vurdere i hvilken grad SIVAs resultater og måloppnåelse samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger for selskapet.

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen er kritisk til at det også i 2007, i likhet med i 2006, er foretatt anskaffelser i enkelte av departementets underliggende virksomheter i strid med regelverk for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at departementet legger vekt på at det er virksomhetsleder som har ansvaret for det helhetlige internkontrollsystemet, og at departementet sier det har hatt fokus på å ivareta sin veiledningsrolle. Riksrevisjonen vil understreke behovet for å ha velfungerende anskaffelsesrutiner på plass i alle underliggende virksomheter, og at departementet kontrollerer og sikrer at rutiner og regelverk følges løpende i virksomhetene.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Per Anders Engeseth

Olje- og energidepartementet

1 Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Olje- og energidepartementet har ansvar for programområdet Olje- og energiformål.

Olje- og energidepartementets utgiftsbudsjett for 2007 var på 33,6 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 1,3 mrd. kroner
- nybygg, anlegg mv. 20,2 mrd. kroner
- overføringer til andre 2 mrd. kroner
- utlån, avdrag mv. 10 mrd. kroner

Inntektene ble samlet budsjettet med 149,7 mrd. kroner.

Departementet har ansvar for tre virksomheter, ett forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og fire fond. Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader, og to avsluttende revisjonsbrev med merknader til Energifondet og Norges vassdrags- og energidirektorat.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i fem selskaper, hvorav to heleide aksjeselskaper, ett deleid aksjeselskap og tre 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

Olje- og energidepartementets anskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert anskaffelser i Olje- og energidepartementet.

Revisjonen har vist at flere anskaffelsesprotokoller var mangelfullt utfylt. I flere tilfeller foreligger to versjoner av samme anskaffelsesprotokoll, og logger fra elektronisk anskaffelsesstøttesystem viser at anskaffelsesprotokoller endres etter at

revisor har bedt om dokumentasjon. Anskaffelsesprotokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Riksrevisjonen viser til at departementet tidligere har opplyst at interne rutiner og retningslinjer for protokollføring legger opp til fortløpende registrering.

Forholdene er tatt opp med Olje- og energidepartementet som opplyser at de protokoller Riksrevisjonen skrev ut, ikke var fullstendig ferdigstilt og kvalitetssikret. Departementet har gjennomgått de uferdige protokollene, kvalitetssikret og ferdigstilt disse slik at de inneholder nødvendig informasjon om anskaffelsesprosessene. Departementet vil imidlertid innskjerpe oppfølgingen av departementets interne rutiner som krever at protokollene skal registreres løpende og ferdigstilles så raskt som mulig etter kontraktsinngåelse.

Resultatbeskrivelse og resultatrapportering

Riksrevisjonen har kontrollert Olje- og energidepartementets rapportering til Stortinget i St.prp. nr. 1 (2007–2008) av virksomhetenes oppnådde resultater i 2006.

Kontrollen har vist at departementet ikke har rapportert på flere resultatmål for Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Det gjelder for eksempel å studere konsekvensene av framtidige klimaendringer som lokalt kan forventes å føre til økte temperaturer og endringer i nedbøren med endrede forhold i vassdragene, behandle søknader om konsesjon for bygging av gassinfrastruktur innenlands etter naturgassloven med flere.

For flere resultatkrav ved Petoro AS sin ivaretagelse av SDØE er det vanskelig å kontrollere at departementets resultatrapportering klart refererer til de resultatkrav som framgår av St.prp. nr. 1 (2005–2006). Dette gjelder for eksempel ivaretagelse av statens direkte andeler, økonomistyringen med flere.

Olje- og energidepartementet har opplyst at det for framtiden vil forsøke å beskrive resultatoppnåelsen slik at den lettere kan relateres til de resultatmål som blir presentert i St.prp. nr. 1.

Forvaltning av Energifondets midler

Enova statsforetak (SF) forvalter Energifondets midler på vegne av Olje- og energidepartementet. Energifondets målsettinger er fastsatt i avtale mellom departementet og Enova SF. Riksrevisjonen har kontrollert om Enova SFs resultat- og aktivitetsrapport inneholder status i forhold til Energifondets hoved-, aktivitets- og resultatmål for 2007. Revisjonen har vist mangelfull rapportering på status for flere av Energifondets hovedmål, for eksempel mer effektiv bruk av energi, økt bruk av andre energibærere enn strøm og olje til oppvarming, økt produksjon fra fornybare energikilder med flere.

Det mangler i tillegg avviksrapportering for aktivitetsmålet for et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester.

Energifondets midler forvaltes som tilskudd til tiltak for miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon. Rapportering av oppnådde resultater fra tilskuddsmottakere danner grunnlag for Enova SFs resultatrapportering til departementet. Kontroll av Energifondets tilskuddsordning har vist at det er mangelfull dokumentering av kontrollen av tilskuddsmottakernes resultatrapportering.

Energifondet finansierer et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester som bygger opp under og legger til rette for at målene til fondet nås. Denne tjenesten blir også benyttet av andre tilskuddsordninger som Enova SF forvalter. Det er stilt spørsmål om Energifondet gjennom denne tjenesten dekker administrasjons- og driftsutgifter knyttet til andre tilskuddsordninger som forvaltes av Enova SF, noe som strider mot Energifondets vedtekter.

Olje- og energidepartementet opplyser at rapporteringen av resultater og aktiviteter knyttet til både hovedmålene og rapportering av avvik vil vurderes i samarbeid med Enova SF.

Departementet opplyser at oppfølging og kontroll med rapportering av resultater skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Departementet vil presisere og følge opp dette overfor Enova SF.

Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å endre på eksisterende finansiering av svartjenesten. Departementet vil imidlertid informere Stortinget om at Enova SF benytter svartjenesten som finansieres over Energifondet til å besvare

spørsmål omkring tilskuddsordningen for elektrisitetssparing i husholdninger.

Olje- og energidepartementets sektoransvar for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt)

Olje- og energidepartementet har et overordnet ansvar for sektorens ikt-forvaltning. Departementet har gitt føringer innenfor ikt-området i tildelingsbrevet for Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Oljedirektoratet (OD). For øvrige tildelingsbrev til underliggende virksomheter er det ikke gitt føringer eller krav som gjelder bruk av ikt utover det som følger av krav til risikostyring.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål om hva som er departementets strategi for den overordnede kontroll med underliggende virksomheters organisering av ikt-relatert virksomhet.

Olje- og energidepartementet opplyser at det overordnede ansvar for sektorens ikt-forvaltning i hovedsak følges opp gjennom den ordinære styringsdialogen med underliggende etater og rapportering fra disse etatene, dvs. OD og NVE. Når det gjelder de føringer som er gitt i Olje- og energidepartementets tildelingsbrev til OD og NVE på ikt-området, knytter dette seg til statsforvaltningens innretning angående ikt-politikk for å oppnå flere av målsettingene i Soria Moria-erklæringen. Regjeringen har besluttet å legge visse føringer for etatenes arbeid innenfor ikt-området.

Når det gjelder oppfølging av ikt-relatert virksomhet i virksomheter organisert som egne selskaper, så er dette i første omgang styrenes ansvar på lik linje som for øvrig virksomhet i selskapene. Olje- og energidepartementet forholder seg til ikt-relatert virksomhet ved disse virksomhetene gjennom ordinær rapportering og selskapenes risikovurderinger.

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 Energifondets midler. Det er rapportert om dette under punkt 1.3 ovenfor.

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

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Norges vassdrags- og energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som er knyttet til ikt-forvaltningen.

NVE er avhengig av tilgjengelighet til systemer og data for å kunne ivareta sine beredskapsoppgaver, blant annet flomvarslingen. Kontrollen viser at NVE ikke har utarbeidet en beredskaps- og kontinuitetsplan som dekker egen systemportefølje, og etablert et alternativ driftssted som kan ta over driften av systemene i tilfelle brann eller annen katastrofe. Det er heller ikke inngått avtaler med leverandører om levering av nytt utstyr dersom hele eller deler av NVEs maskinpark skulle bli ødelagt. Konsekvensen av en slik hendelse vil ifølge NVE være svært store, og det vil gå lang tid før NVE igjen blir fullt operativt.

Kontrollen viser også at NVE ikke har:

- utarbeidet en risiko- og konsekvensanalyse og sikkerhetspolicy for ikt-virksomheten.
- skrevne rutiner for drifts- og utviklingspersonellens tilgangsrettigheter til operativsystemer og databaser. NVE har ikke etablert et opplegg for logging av slike tilganger og oppfølging av disse.
- beskrevet systemeier-rollen for enkelte systemer.
- egne retningslinjer for hva som kan lagres på bærbare PC-er.

Forholdene er tatt opp med Olje- og energidepartementet som opplyser at NVE planlegger å utarbeide en beredskaps- og kontinuitetsplan for de mest kritiske systemene i løpet av inneværende år. NVE har ikke inngått avtaler om at leverandører skal levere helt nytt utstyr dersom hele eller deler av NVEs maskinpark skulle bli ødelagt. Sannsynligheten for en slik hendelse vurderes av NVE som lav. NVE vurderer selv at tilgangen på nytt utstyr i markedet er god og leveringstiden relativt kort for de utstyrskomponenter som NVE i hovedsak benytter.

Det vil bli utarbeidet en risiko- og konsekvensanalyse samt en sikkerhetspolicy for ikt-virksomheten. Vedrørende mangel på skrevne rutiner for tilgangsrettigheter og opplegg for logging av slike tilganger vil NVE arbeide videre med generell rutineforbedring rundt IT-driften og bedre dokumentasjonen. Dagens roller som systemeiere for de enkelte systemer vil bli klarlagt og beskrevet

i forbindelse med utarbeidelsen av beredskaps- og kontinuitetsplaner. Retningslinjer for hva som kan lagres på bærbare PC-er vil bli behandlet som et viktig tema i den planlagte risiko- og sikkerhetsanalysen. Departementet vil gjennom styringsdialogen følge opp at tiltakene blir gjennomført.

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

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4 Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.1 Dokumentasjon av styringsdialogen

I forbindelse med revisjon av 2006-regnskapet påpekte Riksrevisjonen at Olje- og energidepartementet i tildelingsbrevet til Enova SF ikke hadde fastsatt krav til bokføring, dokumentasjon og oppbevaring. Det var heller ikke omtale av hovedelementene for tilskuddsordningene, og det var ikke gitt nærmere vilkår for disponering av renteinntekter for øvrige forvaltningsoppdrag Enova SF disponerer. Renteinntekter på innskudd i banker som ikke er under statens konsernkontoordning var således ikke inntektsført i statsregnskapet.

Revisjonen i 2007 viser at forholdene er rettet opp i tildelingsbrevet for 2007 når det gjelder tilskuddsordningen for naturgass. Departementet har i eget brev presisert at disse kravene også gjelder de øvrige ordningene og tiltakene forvaltet av Enova SF. Det er presisert at renteinntektene på innskudd i banker som ikke inngår i statens konsernkontoordning, skal tilbakeføres statskassen ved slutten av året. Departementet har inntektsført renter for 2007. Videre er renteinntekter fra 2006 tilbakeført for inntektsføring på statsregnskapet for 2007.

Saken er avsluttet.

4.2 Rapportering av Statoils mellomværende med Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)

I forbindelse med revisjonen av 2006-regnskapet stilte Riksrevisjonen spørsmål om Olje- og energidepartementet ville vurdere bruken av noter i tilknytning til balansen for SDØE etter regnskapsprinsippet i statsregnskapet. For å belyse

rapporteringen til statsregnskapet er det praksis for å gi supplerende informasjon i noter. Departementet opplyste at bruken av noter skulle vurderes for statsregnskapet i 2007.

Revisjonen i 2007 viser at StatoilHydros mellomværende med SDØE på om lag 12,4 mrd. kroner er tatt inn som note 3 til balansen for SDØE etter regnskapsprinsippet i statsregnskapet for 2007.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Olje- og energidepartementets anskaffelser

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har etablert tilstrekkelige rutiner for å ivareta anskaffelsesregelverkets krav.

5.2 Resultatbeskrivelse og resultatrapportering

Riksrevisjonen stiller spørsmål om ikke en resultatrapportering som lettere kan relateres til de resultatmål som er presentert i St.prp. nr. 1 vil gi et bedre bilde av resultatoppnåelsen.

5.3 Forvaltning av Energifondets midler

Riksrevisjonen har registrert at departementet vil vurdere rapporteringen av resultater og aktiviteter knyttet til Energifondets hovedmål og aktivitetsmål, og følge opp dokumentasjon av kontrolltiltak ved sluttrapportering av resultat overfor Enova SF. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om ikke Energifondets vedtekter må endres når svar-tjenesten, finansiert med Energifondets midler, dekker administrasjons- og driftsutgifter knyttet til andre tilskuddsordninger som forvaltes av Enova SF.

5.4 Olje- og energidepartementets sektoransvar for informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Riksrevisjonen viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsetter at det tas overordnede grep for å sikre at de mangler og svakheter Riksrevisjonen har påpekt ved departementenes styring av underliggende virksomheter rettes opp, jf. Innst. S. nr. 172 (2007–2008). Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp arbeidet med ikt-forvaltningen i underliggende etater.

5.5 Norges vassdrags- og energidirektorat

Riksrevisjonen ser alvorlig på at NVE ikke har utarbeidet en beredskaps- og kontinuitetsplan som dekker egen systemportefølje, og ikke etablert en tilfredsstillende reserveløsning hvis en

alvorlig hendelse skulle oppstå. Riksrevisjonen stiller spørsmål om NVEs ikt-kontroll fungerer på en tilfredsstillende måte.

6 Olje- og energidepartementets svar

Saken har vært forelagt Olje- og energidepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2008 svart:

”Departementet har følgende kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger:

Ad pkt. 5.1 om Olje- og energidepartementets anskaffelser

Riksrevisjonen har bemerkninger knyttet til mangelfullt utfylte anskaffelsesprotokoller. Olje- og energidepartementet har innskjerpet rutinene vedrørende føring av anskaffelsesprotokoller for å sikre rettidig og riktig protokollføring. Videre er det besluttet å sentralisere større deler av innkjøpsarbeidet i departementet og øke ressursbruken for å sikre at etablerte rutiner innenfor anskaffelsesområdet etterlevs.

Ad pkt. 5.2 om resultatbeskrivelse og resultatrapportering

Departementet vil generelt i utarbeidelsen av St.prp. nr. 1 øke oppmerksomheten omkring beskrivelsen av resultatmål og resultatoppnåelsen slik at rapportering lettere kan relateres til resultatmål som presenteres i St.prp. nr. 1. Vedrørende Petoro AS/SDØE: Det er Olje- og energidepartementets vurdering at departementet i St.prp. nr. 1 (2007–2008) har rapportert om måloppnåelsen i henhold til de resultatkrav som fremgår av St.prp. nr. 1 (2005–2006).

Resultatkravene angående ivaretagelsen av statens direkte andeler er generelt formulert, mens resultatrapporteringen er foretatt med konkrete eksempler fra SDØE-porteføljen på feltnivå sortert etter geografisk område. Departementet mener det er bedre å konkretisere resultatene, enn å omtale dem generelt ettersom det gir et bedre bilde av Petoros ivaretagelse av statens direkte andeler og resultatoppnåelsen i porteføljen.

Ad pkt 5.3 om forvaltning av Energifondets midler

Olje- og energidepartementet vil gjennomgå Enova sin rapportering av resultater og aktiviteter knyttet til hovedmålene og rapportering av avvik i samarbeid med Enova SF. Videre vil Olje- og energidepartementet presisere og følge opp overfor Enova at oppfølgingen og kontroll med

rapporteringen av resultater må dokumenteres på en tilfredsstillende måte, jf. brev til Enova av 11. august 2008.

I St.prp. nr. 59 (2007–2008) ble Stortinget informert om at den generelle svartjenesten som finansieres gjennom Energifondet også benyttes til å besvare spørsmål omkring for eksempel tilskuddsordningen for elektrisitetssparing i husholdninger. Olje- og energidepartementet mener det ikke er hensiktsmessig å endre på finansieringen av svartjenesten, men vil vurdere å endre vedtektene for Energifondet.

Ad pkt 5.4 om Olje- og energidepartementets sektoransvar for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt)

Olje- og energidepartementets overordnede ansvar for sektorens ikt-forvaltning følges i hovedsak opp gjennom den ordinære styringsdialogen med underliggende etater og rapportering fra etatene. Når det gjelder oppfølging av ikt-relatert virksomhet i virksomheter organisert som egne selskaper, så er dette i første omgang styrenes ansvar på lik linje som for øvrig virksomhet i selskapene. OED forholder seg til ikt-relatert virksomhet ved disse virksomhetene gjennom ordinær rapportering og selskapenes risikovurderinger.

Olje- og energidepartementet vil i større grad adressere ikt og informasjonssikkerhet i styringsdialogen med underliggende etater og følge opp etatenes arbeid med egne ikt-strategier.

Ad pkt 5.5 om ikt-forvaltningen i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

NVE har utformet en ikt-strategi for perioden 2007 til 2010. Både ikt-strategien og NVEs risikostyringsrapport av 27. august 2007 behandler blant annet tiltak for å bedre ikt-sikkerheten i direktoratet. Ikt-sikkerhet har vært tema i styringsdialogen mellom NVE og OED, og har blant annet dannet bakgrunn for diskusjoner om budsjett-prioriteringer og -forslag.

NVE rapporterer at deres ikt-drift har vært stabil. Problemsituasjoner har vært håndtert og rutiner har i hovedsak fungert selv om disse ikke har vært skriftlig nedtegnet. Ulike tekniske varslings-systemer har vært benyttet og flere er under utvikling.

Olje- og energidepartementet har i brev av 5. mai d.å. til Riksrevisjonen redegjort for hvilke tiltak som er iverksatt for å styrke ikt-forvaltningen i

NVE. Ifølge NVE er tiltakene så langt i rute. Utarbeidelse av en risikoanalyse av ikt-sikkerheten i NVE er utlyst og innkomne tilbud vil bli gjennomgått av NVE i august. Utredningen forventes avsluttet rundt årsskiftet 2008/2009. Videre vil NVE utarbeide en beredskaps- og kontinuitetsplan for de mest kritiske systemene.

Deler av bevilgningsøkningen i revidert budsjett 2008 vil gå til en opprusting av NVEs ikt-verktøy for å bidra til styrket driftssikkerhet og mer effektiv saksbehandling.

Olje- og energidepartementet vil gjennom styringsdialogen følge videre opp at tiltakene blir gjennomført.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to avsluttende revisjonsbrev med merknader til Energifondet og Norges vassdrags- og energidirektorat. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene.

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Dokumentasjon av styringsdialogen med Enova SF
- Rapportering av Statoils mellomværende med Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)

7.1 Olje- og energidepartementets anskaffelser

Riksrevisjonen er kritisk til at det i flere tilfeller foreligger to versjoner av samme anskaffelsesprotokoll og har merket seg at anskaffelsesprotokoller endres etter at revisor har bedt om dokumentasjon. Riksrevisjonen forutsetter at departementet iverksetter tiltak for å sikre bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

7.2 Resultatbeskrivelse og resultatrapportering

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har rapportert på flere av Norges vassdrags- og energidirektorats resultatmål, og at rapporteringen for SDØE ikke klart nok refererer til de forutsatte resultatkrav.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil rette oppmerksomheten mot beskrivelse av resultatoppnåelsen slik at den lettere kan relateres til de resultatmål som blir presentert i St.prp. nr. 1.

7.3 Forvaltning av Energifondets midler

Riksrevisjonen er kritisk til den mangelfulle rapporteringen av status på flere av Energifondets hovedmål, blant annet mer effektiv bruk av energi, økt bruk av andre energibærere enn strøm og olje til oppvarming, og økt produksjon fra fornybare energikilder. I tillegg mangler avviksrapportering for aktivitetsmålet for et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester. Riksrevisjonen vil bemerke at mangelfull rapportering kan gi feil styringsgrunnlag, og dermed øke risikoen for ineffektiv forvaltning av midlene i Energifondet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det mangler dokumentasjon av kontrollen av sluttrapporteringen fra Energifondets tilskuddsmottakere, og vil peke på at mangelfull dokumentasjon kan redusere mulighetene for å gjennomføre en effektiv intern kontroll.

Riksrevisjonen konstaterer at Energifondets midler dekker administrasjons- og driftsutgifter knyttet til andre tilskuddsordninger som forvaltes av Enova SF, og at dette strider mot Energifondets vedtekter.

Riksrevisjonen har registrert at Olje- og energidepartementet vil følge opp rapportering av resultater overfor Enova SF, og har merket seg at departementet vurderer å endre Energifondets vedtekter for å bringe dem i samsvar med etablert praksis.

7.4 Olje- og energidepartementets sektoransvar for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt)

Riksrevisjonen er kritisk til Olje- og energidepartementets oppfølging av underliggende virksomheters ikt-kontroll. Riksrevisjonen vil vise til at departementet har et overordnet ansvar for sektorens ikt-forvaltning. Riksrevisjonen vil peke på at

informasjonssikkerhet og arbeid med ikt-strategier er en viktig del av styringsdialogen med underliggende etater. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil rette større oppmerksomhet mot denne delen av virksomhetenes interne kontroll.

7.5 Norges vassdrags- og energidirektorat

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at NVE ikke har utarbeidet en beredskaps- og kontinuitetsplan som dekker egen systemportefølje. Blant annet er det ikke etablert et alternativt driftssted som kan ta over driften av systemene i tilfelle brann eller annen katastrofe. Dette kan føre til at det går lang tid før NVE blir fullt operativt dersom en alvorlig hendelse rammer NVEs samfunns- og virksomhetskritiske systemer. Riksrevisjonen ser det også nødvendig å styrke NVEs ikt-kontroll, og finner det kritikkverdig at Olje- og energidepartementet gjennom styringsdialogen ikke har fanget opp svakhetene i NVEs ikt-forvaltning. Riksrevisjonen har registrert at NVE vil utarbeide en beredskaps- og kontinuitetsplan for de mest kritiske systemene, og at departementet vil iverksette tiltak for å styrke ikt-forvaltningen i NVE.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det er igangsatt en forvaltningsrevisjon av forvaltningspraksis ved tildeling av utvinningstillatelser i petroleumssektoren. Formålet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad forvaltningspraksis er i samsvar med relevant lov- og regelverk på området, samt normer og prinsipper for god forvaltningsskikk. Det gjennomføres dessuten en forvaltningsrevisjon av Enova SFs drift og forvaltning der formålet med undersøkelsen er å vurdere om Enova er et effektivt virkemiddel for å nå målsettingen om en miljøvennlig omlegging av produksjon og forbruk av energi.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontrollen)

Hans Conrad Hansen

Samferdselsdepartementet

1 Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Samferdselsdepartementet har to programområder:

- Innenlands transport
- Post- og telekommunikasjoner

Samferdselsdepartementets utgiftsbudsjett for 2007 var på 24,5 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 11,2 mrd. kroner
- nybygg og anlegg 8,2 mrd. kroner
- overføring til andre 5 mrd. kroner

Inntektene ble samlet budsjettet med 2,9 mrd. kroner.

Samferdselsdepartementet har ansvar for seks underlagte virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Statens vegvesen har fått brev 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

Riksrevisjonen har for regnskapsåret 2007 kontrollert inntektene på budsjettet for kapittel 4320 post 01, Salgsinntekter m.m. ved Statens vegvesen. Det var budsjettet med inntekter på 135 mill. kroner. Regnskapet viser salgsinntekter på vel 313 mill. kroner. Dette gir en merinntekt på 178 mill. kroner eller 132 prosent. I 2006 var merinntekten på samme kapittel og post 125 prosent over budsjettet.

På kapittel 4350 post 02, Salg av utstyr og tjenester mv. var det budsjettet med 103,8 mill. kroner i Jernbaneverket. Regnskapet viser inntekter på 205,5 mill. kroner, en merinntekt på 101,7 mill. kroner som er 98 prosent over budsjettet. I 2006 var merinntekten på samme kapittel og post 79 prosent over budsjettet.

Virksomhetene har merinntektsfullmakter på nevnte kapitler og poster. En underbudsjettering av inntektene fører til en styrking av utgiftsbudsjettene.

Samferdselsdepartementet opplyser at det er vanskelig å budsjettere med slike tilfeldige inntekter.

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

Innkjøp og anskaffelser

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i samferdssektoren, sist for Statens vegvesen i Dokument nr. 1 (2007–2008).

Virksomhetene innen samferdssektoren foretar betydelige anskaffelser hvert år og det er viktig at departementet forsikrer seg om at regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt. Samferdsdepartementet la i sitt svar til Dokument nr. 1 (2006–2007) vekt på at de ville følge opp manglene i etatsstyringsmøtene.

For regnskapsåret 2007 har Riksrevisjonen gjennomført en kontroll av innkjøp for virksomhetene under Samferdsdepartementet. Kontrollen har avdekket vesentlige og gjentatte feil og mangler ved etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Manglende utlysning, konkurranse og uklareheter om avtalt pris åpner for at misligheter og korrupsjon kan forekomme. Det er også særdeles viktig at skatteattest og HMS-erklæring innhentes for å sikre at de leverandørene som det offentlige bruker, følger norsk lov.

Anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner

Reglene for anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner ble endret ved forskrift av 24. november 2006. Etter endringen er det tilstrekkelig å innhente tilbud fra flere leverandører. Tilbudene skal dokumenteres i en forenklet anbudsprotokoll. Riksrevisjonens kontroll avdekket at konkurranse ikke var dokumentert i ca. 60 prosent av de kontrollerte kjøp. Skatteattest, HMS-erklæ-

ring og avtalte priser manglet for ca. 40 prosent av kjøpene.

Anskaffelser mellom 500 000 og EØS-terskelverdi
Riksrevisjonens kontroll viste at konkurranse ikke kan dokumenteres for 27 prosent av anskaffelsene. Det var mangler ved pristilbud, avtale og kontrakt i 15 prosent av kjøpene. Skatteattest og HMS-erklæring ble ikke lagt fram for 30 prosent.

Anskaffelser over EØS-terskelverdi

Kontrollen avdekket at konkurranse ikke var tilstrekkelig dokumentert i ca. 30 prosent av anskaffelsene. Kontrakt eller annen form for avtale som skal dokumentere avtalte priser, var ikke framlagt i ca. 20 prosent av anskaffelsene. Skatteattest og HMS-erklæring manglet for 30 prosent av kjøpene. Etter regelverket for offentlige anskaffelser skal tilbudsavgjørelsen kunngjøres i en egen database, og dette manglet i 30 prosent.

Sporbarhet

Revisjonen avdekket også at det bare i liten grad er sporbarhet fra faktura til anskaffelsesdokumentasjon og kontrakt. Ved alle kontrollerte virksomheter var det nødvendig å kontakte arkivpersonale og saksbehandlere for å finne fram til nødvendig dokumentasjon.

Samferdselsdepartementet anser manglende etterlevelse av forskrift om offentlige anskaffelser som alvorlig. Departementet viser til at det er satt i verk eller vil bli satt i verk tiltak i virksomhetene for å sikre at regelverket overholdes. Departementet vil følge dette opp, og holde Riksrevisjonen orientert.

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

Riksrevisjonen har tidligere¹ hatt merknader til at departementets håndtering av sine ulike roller overfor NSB AS og Baneservice AS. Riksrevisjonen hadde i samme sak også merknader til at departementet i 2006 i liten grad fulgte opp om målene som var fastsatt i de respektive stortingsmeldingene om virksomheten til NSB AS, Posten Norge AS og Avinor AS ble nådd. Departementet viste til at det var satt i gang et prosjekt der formålet blant annet er å sikre gode og etterprøvbare prosesser i håndteringen av departementets roller og å finne forbedringspunkter i forholdet mellom departementet og selskapene.

Det foreligger nå en rapport fra dette prosjektet som angir en rekke forslag til tiltak. Samferdsels-

departementet har opplyst at rapporten vil bli fulgt opp i departementet, og at de forholdene som Riksrevisjonen har tatt opp i Dokument nr. 1 (2007–2008) kan være aktuelle å vurdere i forbindelse med oppfølgingen av rapporten.

I statens prinsipper for godt eierskap² kommer det fram at eierbeslutninger og vedtak skal foretas på generalforsamlingen, og at det må unngås at man etablerer en praksis med styrings signaler utenfor denne arenaen. Styrings signaler utenfor generalforsamlingen kan skape en uryddig rollefordeling mellom departementet og selskapsledelsen og uklare ansvarsforhold omkring de avgjørelsene som treffes.

Samferdselsdepartementet har gjort særskilt rede for departementets oppfølging av Posten Norge AS (Posten). Departementet påpeker at oppfølgingen av de samfunnsplagte oppgavene, blant annet konsesjonsforpliktelsene, er et regulatorisk ansvar, som skilles fra rollen som forvalter av statens eierskap i Posten. På grunn av Postens problemer med å nå framsendingskravet for A-post i en periode vinteren 2006/2007 og etter spørsmål i Stortingets spørretime, ba Samferdselsdepartementet Post- og teletilsynet påse at Posten også har tall på regionnivå når kvartals tallene på leveringskvalitet offentliggjøres. Samferdselsministeren har i Stortingets spørretime uttalt at opplysninger om leveringskvaliteten på et mer detaljert nivå ikke er egnet til eksternt rapportering. Samferdselsdepartementet har samtidig gitt uttrykk for at departementet også i eierstyringen legger stor vekt på Postens sektorpolitiske rolle. Departementet har blant annet opplyst at departementet i eierstyringsdialogen med Posten har signalisert at selskapet bør strebe etter på sikt å nå 85 prosent leveringskvalitet i alle landsdeler.

Når det gjelder Samferdselsdepartementets håndtering av ulike roller i forbindelse med eierstyringen av NSB, fastholder departementet at deres håndtering i den konkrete saken var ryddig. Departementet uttaler samtidig at den valgte organiseringen av departementet, der eierrollen og andre roller ligger i samme seksjon, setter ekstra krav til departementet når det gjelder rolleforståelse og rollehåndtering. Departementet gir uttrykk for at det er høy bevissthet i departementet rundt problemstillingen knyttet til de ulike rollene.

1) Jf. Dokument nr. 1 (2007–2008).

2) St.meld. nr. 22 (2001–2002).

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:

Anleggsdriften

Kontraktsoverskridelser

Revisjonen har avdekket betydelige kostnadsøkninger knyttet til anleggskontrakter. Kontroll av 25 anleggskontrakter viser at 10 av kontraktene har betydelig høyere utbetalinger enn avtalt kontraktspris. For enkelte kontrakter viser regnskapet mer enn 50 prosent kostnadsøkning i forhold til avtalt kontraktssum. Det er videre konstatert betydelige tilleggsarbeider som utgjør fra 10 til 40 prosent av kontraktssummen for enkelte kontrakter. Tilleggsarbeider utover kontrakten skulle vært lyst ut på anbud i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Det foreligger derfor betydelige direkte anskaffelser.

Kontraktsovertagelse og konvensjonalbot

Revisjonen har avdekket betydelige mangler vedrørende dokumentasjon av overtagelse for kontraktarbeider. For 4 av 25 kontrollerte kontrakter var det ikke skrevet overtagelsesprotokoll. For 2 av kontraktene var det ikke utferdiget overtagelsesprotokoll mellom 9 og 15 måneder etter kontraktens ferdigstillingsdato. For 9 av kontraktene manglet protokollering av delovertagelser, selv om det var knyttet betydelige bøter til kontraktsfestede delfrister. Videre ble det avdekket at det kun er ilagt konvensjonalbot i 3 tilfeller, selv om et flertall av de kontrollerte kontraktene ikke var ferdigstilt innen kontraktens frister.

Manglende utferdigelse av konvensjonalbot ble også anmerket til regnskapet for 2006.

Erfaringsdatabase

Revisjonen har avdekket at Statens vegvesen bare i liten grad har rapportert gjennomføringen av anleggsarbeider til egen erfaringsdatabase/kostnadsbanken. Manglende rapportering og opparbeiding av nødvendige dokumenterte erfaringer kan føre til at Statens vegvesen ikke oppnår den kvalitet som er ønskelig ved planlegging av nye anlegg. Videre er erfaringsoverføringen et viktig grunnlag for å unngå slike kontraktsoverskridelser som er avdekket og anmerket for 2007-regnskapet.

Departementet viser til Vegdirektoratet og oppgir at det fra juli 2008 vil bli innført fullmaktsgrense for prosjekt/byggeledere på 10 prosent av kontraktssummen for å godkjenne tillegg utover kontraktssummen. Det er allerede innført en sidemannskontroll som kvalitetssikringsledd, og det vurderes organisatoriske justeringer for å oppnå fastere prosjekt-/kontraktsstyring. Videre legger departementet til grunn at tilleggsarbeider behandles i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet viser til kravet til protokollføring av overtagelse og bruk av konvensjonalbot er innskjerpet i ny håndbok nr. 151 for Statens vegvesen.

Utvikling av Au2sys i Statens vegvesen

Au2sys er et nytt it-system for registrering av kjøretøyer og førerkort. Det skal erstatte nåværende Autosys som ble utviklet og tatt i bruk på 1980-tallet. De samlede kostnadene til utvikling av det nye systemet ble estimert til 250 mill. kroner i 2004.³ Det nye Au2sys skulle være ferdig utviklet i 2008. Høsten 2006 foreslo Statens vegvesen overfor Samferdselsdepartementet en utvidelse av gjennomføringen av prosjektet til 2009 og et nytt totalt kostnadsestimat for utvikling av Au2sys på ca. 445 mill. kroner. Utviklingen ble midlertidig stoppet høsten 2007 på grunn av overskridelse av tids- og kostnadsrammen for prosjektet.

Ved utgangen av 2007 var det påløpt utgifter på ca. 150 mill. kroner til utvikling av Au2sys. Statens vegvesen har i tillegg satt av 50 mill. kroner på budsjettet for 2008.

Ved revisjon av it-prosjekter i Statens vegvesen har det kommet fram at Statens vegvesen ikke har hatt kontroll og styring med utviklingen av it-prosjektet Au2sys. Dette støttes også av undersøkelser fra Samferdselsdepartementets eksterne kvalitetssikrer og Statens vegvesens internrevisjon. Følgende forhold kan ha medført at prosjektets tids- og kostnadsramme ble overskredet:

- Statens vegvesen gjennomførte ikke kost- og nytteanalyser som forutsatt i omtalen til Stortinget
- prosjektet endret karakter til utvikling av et saksbehandlingssystem uten at tids- og kostnadsrammen ble endret
- brukerne av systemet ble i liten grad involvert
- prosjektet var svakt forankret i ledelsen i Statens vegvesen og det ble ikke avsatt tilstrekkelige ressurser internt

3) St.prp. nr.1 (2004–2005).

- det var manglende økonomistyring i forhold til kostnadsrammen
- kontraktene ble ikke lyst ut på anbud i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser
- utviklingsmetoden og kontraktsformen var krevende å følge opp
- det var uheldige rolleblandinger ved at konsulenter som utarbeidet kravspesifikasjonen senere ble leverandører av systemutviklingen
- det var svak prosjektstyring og kvalitetssikring

Endring i tidsrammen for det nye Au2sys vil medføre flere års forlenget drift for eksisterende Autosys. Riksrevisjonen har siden 1999 tatt opp svakheter ved bruk av Autosys som forsystem til regnskapssystemet i Toll- og avgiftsetaten.⁴ Svakheterne skaper usikkerhet om motorvognavgiftene som Toll- og avgiftsetaten beregner, er korrekt fastsatt. Det mangler revisjonsspor mellom Autosys og Toll- og avgiftsetatens systemer. For systemet oppfyller ikke kravene i reglementet for økonomistyring i staten.

Samferdselsdepartementet opplyser at de har fulgt opp Statens vegvesen tett fra høsten 2006 da departementet ble kjent med at prosjektets tids- og kostnadsrammer kunne bli endret, og at det hadde vært problemer med prosjektstyringen. Stortinget er orientert i St.prp. nr. 68 (2006–2007) om at det nye systemet var blitt mer omfattende og komplekst enn planlagt og om replanleggingen av Au2sys i St.prp. nr. 1 (2007–2008). Departementet understreker at det er Statens vegvesen som har ansvaret for selve gjennomføringen av Au2sys-prosjektet. Samferdselsdepartementet har stilt krav til månedlige statusrapporter fra Statens vegvesen og at det skal gjennomføres en eksternt kvalitetssikring i den videre prosjektplanleggingen.

Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen arbeider med å tilpasse dagens Autosys slik at systemet oppfyller kravene i økonomireglementet. Det er imidlertid ikke tatt noen endelig stilling til om det er teknisk mulig.

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

Produktivitet og driftsavvik i NSBs persontransport
Ved behandling av St.meld. nr. 18 (2006–2007) forutsatte transport- og kommunikasjonskomiteen at NSB kan ta ut et effektiviseringspotensial. Undersøkelsen viser at produktiviteten i NSBs

4) Dokument nr. 1 (2007–2008).

produksjon av statlig kjøpt togtransport, målt ved forholdet mellom persontransportvolum og driftskostnader, har økt med 16 prosent i perioden 2001–2007. Fra 2006 til 2007 er produktiviteten svakt redusert. Produktiviteten i statlig kjøpt togproduksjon er fortsatt svakere enn i 1997, og situasjonen er spesielt alvorlig for lokaltrafikken rundt Oslo, hvor produktiviteten ut fra de gjennomførte beregningene var nesten 35 prosent lavere i 2007 enn i 1997. Samferdselsdepartementet viser til at egendekningsgraden, dvs. i hvilken grad trafikkinntektene dekker driftskostnadene, har økt fra 48 prosent i 2002 til 57 prosent i 2007.

Opplysninger fra NSB viser at selskapet har hatt for få lokførere fra 2006. NSB iverksatte i 2006 noen kompensierende tiltak. I mars 2007 manglet likevel NSB fortsatt 80 lokførere. I forbindelse med forhandlingene om ny rammeavtale for statlig kjøp av togtransport høsten 2006 ble Samferdselsdepartementet gjort kjent med at NSB på kort sikt ikke hadde tilstrekkelig personell til å gjennomføre en eventuell produksjonsøkning. På denne bakgrunn ble det avtalesfestet at selskapet ved mangel på lokførere ville prioritere grunnproduksjonen i henhold til avtalen. Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at departementet følger utviklingen i lokførersituasjonen nøye.

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 18 (2006–2007) om virksomheten til NSB påpekte transport- og kommunikasjonskomiteens flertall viktigheten av et nært og godt samarbeid mellom NSB og Jernbaneverket. Opplysninger fra Jernbaneverket viser at det for rundt 25 prosent av alle forsinkelser er et uavklart ansvarsforhold mellom NSB og Jernbaneverket. Andelen er svakt stigende i perioden 2005–2007. Andelen forsinkelser med uavklart ansvarsforhold er ikke vesentlig endret i forhold til resultatene fra 2002. Samferdselsdepartementet opplyser at det pågår et arbeid for om mulig å få til en bedre fordeling av ansvaret for forsinkelser innen kategorien ”Trafikkavvikling”.

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 og de rapporteringene som ble avgitt. Kontrollen avdekket at det var ulik struktur under de enkelte programområdene,

og at målparameterne var lite målbare. Videre viste kontrollen at det var få styringsparametere i tildelingsbrevene fra departementet til virksomhetene. I Riksrevisjonens Dokument nr. 1 (2007–2008) ble det rapportert at tildelingsbrevene til virksomhetene hadde blitt bedre, men at Riksrevisjonen mente departementet ville trenge noe mer tid på gjennomføringen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i Innst. S. nr. 155 (2006–2007) at Riksrevisjonen rapporterer særskilt om departementets arbeid på området. I Innst. S. nr. 172 (2007–2008) sa komiteen seg tilfreds med at tildelingsbrevene til virksomhetene i 2007 har blitt mer detaljerte og inneholder flere målbare styringsparametere, og komiteen forutsetter at de er i tråd med reglementet for økonomistyring i staten, jf. § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

Samferdselsdepartementet opplyser nå at det de siste årene er lagt mye arbeid i å utvikle budsjettproposisjonens mål- og rapporteringsstruktur i tråd med kravene som stilles. Departementet har også lagt ned mye arbeid i å forbedre tildelingsbrevene.

Riksrevisjonen konstaterer at kvaliteten på budsjettproposisjonen og tildelingsbrevene er blitt bedre.

Saken er avsluttet.

4.2 Statens vegvesen

Revisjon av bompengeaftaler

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for Statens vegvesen for 2006, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008). Blant annet ble det pekt på bompengeaftaler som avviker fra avtalemalen, manglende innsyn, bruk av bompengemidler ved kjøp av eierandeler og kontingent i Norvegfinans, manglende utlysning av driftstjenester i bompengeselskapene og manglende innsyn i regnskapene til Norvegfinans.

Samferdselsdepartementet har opplyst at forslag til ny avtalemål etter planen vil bli behandlet våren 2008, og at Statens vegvesen nå har fått innsyn i regnskapene til Norvegfinans for 2006 og 2007. Videre blir det opplyst at Statens vegvesen følger opp årlig om selskapene etterlever regelverket for offentlig anskaffelser. Statens vegvesen kan også si opp bompengeaftalen slik at selskapene mister retten til å kreve inn bompenger dersom de ikke følger lover og retningslinjer.

Saken er avsluttet.

Lønn

Riksrevisjonen hadde i 2006, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008) vesentlige merknader knyttet til manglende sporbarhet mellom tidsregistreringssystemet og lønnsystemet. Revisjonen for 2007 viser at slik sporbarhet nå er iverksatt.

Saken er avsluttet.

Eiendommer og eiendeler

Riksrevisjonen anmerket i 2005 og 2006 at Statens vegvesen ikke hadde oversikt over sine eiendommer, tomter og eiendeler. I departementets svar til Dokument nr. 1 (2007–2008) ble det oppgitt at register over alle eiendommer først ville være klart første halvdel av 2007. Revisjonen i 2007 viser at Statens vegvesen nå har registrert alle tomter og bygg i regnskapssystemets materiellmodul.

Saken er avsluttet.

Anleggsdriften

Riksrevisjonen anmerket til regnskapet 2006, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008) at det er ulik behandling og feilføring av tilbakeholdte beløp ved entreprisekontrakter. Dette førte til at forpliktelsene overfor entreprenørene ikke ble korrekt regnskapsført og presentert i regnskapet.

Samferdselsdepartementet oppgir at det nå vil bli innført standard konteringsbilag for entreprisefakturaer for å sikre lik og korrekt behandling av innestående beløp.

Det er ved revisjonen for 2007 registrert at det fortsatt gjøres feil ved behandling og kontering av tilbakeholdt innestående beløp ved oppgjør av entreprisekontrakter, men at de tiltakene som ble iverksatt, har ført til en positiv utvikling.

Saken er avsluttet.

Drift og vedlikehold

Riksrevisjonen har for regnskapsårene 2004, 2005 og 2006 hatt vesentlige merknader til kontrakter inngått av Statens vegvesen for drift og vedlikehold av veier (funksjonskontrakter). Det gjelder kvalitetsplaner, trekksystem for arbeid som ikke er utført, ved overtakelsesforretninger og ved avslutning av kontrakter.

Riksrevisjonen vil følge opp dette arbeidet med en forvaltningsrevisjon. Målet med undersøkelse-

sen er å vurdere om drifts- og vedlikeholdsoppgaver styres og utføres slik at hensynet til trafikk-sikkerhet og framkommelighet på vegnettet ivaretas.

Saken er avsluttet i dette dokumentet.

4.3 Luftfartstilsynet

Gebyrinntekter

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Luftfartstilsynets fakturering av gebyrinntektene i 2005 og i 2006, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008). Revisjonen for 2007 viser at det fortsatt ikke er etablert tilfredsstillende internkontrollrutiner og rapportsystem som sikrer dokumentasjon, kontrollspor og riktig utfakturering av gebyrinntektene. Ved kontroll av 42 nyregistrerte luftfartøy ble det avdekket at rutinene hadde sviktet i 24 av tilfellene. Riksrevisjonen finner det uheldig at det ikke er etablert gode rutiner som sikrer korrekt utfakturering av gebyrinntekter.

Samferdselsdepartementet vil følge dette opp videre overfor Luftfartstilsynet gjennom etatsstyringen for å sikre at rutinene for fakturering av gebyrer og oppfølgingen av dem blir tilfredsstillende i framtiden.

Saken blir fulgt opp.

Virksomhetsplan – intern kontroll

Riksrevisjonen anmerket i 2006, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008) at Luftfartstilsynet ikke hadde foretatt en risiko- og vesentlighetsvurdering, eller etablert internkontrollrutiner for driften etter reglement for økonomireglementet i staten § 14.

Videre var det heller ikke utarbeidet virksomhetsplan for tilsynet etter kravene i reglementet for økonomistyring i staten § 9, hvor virksomheten er pålagt å planlegge både ettårig og flerårig for å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

Kontrollen av Luftfartstilsynet i 2007 viser at tilsynet har hatt fokus på risiko- og vesentlighetsvurdering i henhold til bestemmelsene. Riksrevisjonen har også merket seg at Luftfartstilsynet har startet arbeidet med etablering av internkontrollrutiner, og at det for året 2007 er utarbeidet en virksomhetsplan.

Saken er avsluttet.

Tilsynsavvik

Riksrevisjonen hadde merknader til en av Luftfartstilsynets hovedoppgaver med å føre tilsyn med flysikring og luftfartøy i 2005 og i 2006, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008). Tilsynet hadde en økning i forfalte åpne gamle tilsynsavvik innenfor flysikring og luftfartøy som ikke var fulgt opp på en tilfredsstillende måte internt og eksternt i henhold til rutinene. Revisjonen i 2006 avdekket at det kunne ta inntil to år før gamle tilsynsavvik ble lukket. Riksrevisjonen har ved revisjonen i 2007 konstatert at Luftfartstilsynet har iverksatt tiltak som har hatt en positiv utvikling for lukking av avvik.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Samferdselsdepartementet

Budsjett – regnskap

Riksrevisjonen konstaterer at det er betydelige merinntekter og dermed budsjettavvik på inntektskapitler ved Statens vegvesen og Jernbaneverket. Merinntektene på kapittel 4320 post 01 og 4350 post 02 var på henholdsvis 132 prosent og 98 prosent. Kapittel 4320 og 4350 hadde også et stort avvik i 2006. Avvikene er så betydelige i forhold til opprinnelig budsjett at det er grunn til å stille spørsmål ved om bevilgningsreglementet § 3 om realistisk budsjettering er fulgt.

Innkjøp og anskaffelser

Revisjonen viser til at det fortsatt er brudd på flere bestemmelser i regelverket for offentlige anskaffelser, til tross for at forholdet er tatt opp flere ganger tidligere. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er manglende sporbarhet slik at det er vanskelig å kontrollere om regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt. Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalelse i Innst. S. nr. 172 (2007–2008). I uttalelsen forutsetter komiteen at Samferdselsdepartementet tar tak i og sikrer at regelverket for offentlige anskaffelser blir fulgt, og komiteen ber om at departementet på egnet måte informerer Stortinget når det gjelder Statens vegvesens praktisering og oppfølging av regelverket for offentlige anskaffelser. Det stilles derfor spørsmål ved hva departementet har gjort for å sikre at regelverket skal bli fulgt.

5.2 Statens vegvesen

Anleggsdriften

Riksrevisjonen finner det uheldig at det er store kostnadsøkninger og utstrakt bruk av tilleggsarbeider ved gjennomførte anleggskontrakter. Riksrevisjonen konstaterer at det mangler dokumentasjon på overtakelse av kontraktsarbeider, og at det fortsatt bare unntaksvis benyttes konvensjonalbot når kontrakter ikke ferdigstilles innenfor kontraktens frister. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om planleggingen, prosjekteringen og kontraktsstyringen i Statens vegvesen er tilfredsstillende.

Utvikling av Au2sys i Statens vegvesen

Riksrevisjonen konstaterer at utviklingen av it-systemet Au2sys har stoppet opp på grunn av sviktende planlegging, svak styring og dårlig kontroll med prosjektet. Etter Riksrevisjonens vurdering har Statens vegvesen på flere områder ikke fulgt de regelverk og prosedyrer som anbefales for utvikling av så store og komplekse it-systemer. Statens vegvesen har ikke hatt tilstrekkelig kompetanse til å planlegge og til å styre utviklingen av Au2sys, og har i stor grad basert seg på ekstern hjelp uten tilstrekkelig styring og oppfølging fra Statens vegvesens side. Riksrevisjonen stiller spørsmål om ikke utviklingen av Au2sys tidligere burde vært underlagt styring og kvalitetssikring fra departementets side.

Riksrevisjonen reiser også spørsmål om hvor lenge departementet mener Statens vegvesen kan videreføre nåværende Autosys med de mangler som it-systemet har.

5.3 Forvaltningen av statens interesser i selskaper

Produktivitet og driftsavvik i NSBs persontransport

Riksrevisjonen viser til at Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 18 (2006–2007) forutsatte at NSB kan ta ut et effektiviseringspotensial. De gjennomførte beregningene viser at produktiviteten økte i perioden 2001–2007, men at produktiviteten likevel var lavere i 2007 enn i 1997. Situasjonen er spesielt alvorlig for lokaltrafikken rundt Oslo. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om Samferdselsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp resultatene av den statlig kjøpte togproduksjonen.

Riksrevisjonen viser videre til at tilfredsstillende bemanning og god håndtering av driftsavvik er forutsetninger for en effektiv togproduksjon. Det kan etter Riksrevisjonens vurdering synes som

om de iverksatte tiltakene for å bedre bemanningssituasjonen ikke vil være tilstrekkelige for å kunne ivareta togproduksjonen på både kort og mellomlang sikt. Videre er fortsatt ikke ansvarsforholdene mellom Jernbaneverket og NSB AS tilstrekkelig avklart når det gjelder forsinkelser. Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for at NSB og Jernbaneverket reduserer driftsproblemene i togtrafikken. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er gitt tilstrekkelig prioritet til arbeidet med avklaring av ansvarsforholdene mellom Jernbaneverket og NSB ved driftsavvik.

Departementets håndtering av ulike roller og oppfølging av måloppnåelse i forhold til samfunnsplagte oppgaver

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet har gjennomført et prosjekt der formålet blant annet er å sikre gode og etterprøvbare prosesser i håndteringen av departementets roller og å finne forbedringspunkter i forholdet mellom departementet og selskapene. Riksrevisjonen ser positivt på at rapporten fra prosjektet vil bli fulgt opp i departementet, og at de forholdene som Riksrevisjonen har tatt opp i Dokument nr. 1 (2007–2008), kan være aktuelle å vurdere i forbindelse med oppfølgingen av rapporten.

6 Samferdselsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. august 2008 svart:

Budsjett – regnskap

Riksrevisjonen viser til at regnskapsførte inntekter for kap. 4320 Statens vegvesen, post 01 Salgsinntekter, og kap. 4350 Jernbaneverket, post 02 Salg av utstyr mv., lå betydelig over budsjetterte inntekter, henholdsvis 130 og 98 pst., og stiller spørsmål ved om bevilgningsreglementets § 3 om realistisk budsjettering er fulgt.

Inntektene på de to nevnte postene inneholder inntekter som Statens vegvesen og Jernbaneverket mottar hvert år og er mer tilfeldige inntekter som kan variere fra år til år og som kan være vanskelige å forutse på budsjetteringstidspunktet. Inntektene på postene kan derfor variere fra år til år. Departementet vil tilstrebe en så realistisk budsjettering som mulig og vil følge dette opp i budsjettarbeidet. Siden det er vanskelig å budsjettere slike mer tilfeldige inntekter, får

Samferdselsdepartementet fullmakt til å overskride kap. 1320, postene 23, 30 og 72 og kap. 1350, postene 23 og 30, mot tilsvarende merinntekter på henholdsvis kap. 4320, postene 01, 02 og 03, og kap. 4350, postene 02 og 06. Fullmaktene er delegert til Statens vegvesen og Jernbaneverket.

Anskaffelser

Riksrevisjonen viser til at det fortsatt er brudd på flere bestemmelser i regelverket for offentlige anskaffelser og ser alvorlig på at det er manglende sporbarhet, slik at det er vanskelig å kontrollere om regelverket blir fulgt. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål om hva departementet har gjort for å sikre at regelverket skal bli fulgt.

Samferdselsdepartementets underliggende etater har et selvstendig ansvar for å følge regelverket for offentlige anskaffelser når de foretar anskaffelser. Departementet ser alvorlig på at gjentatte kontroller fra Riksrevisjonen viser at etatene ikke etterlever regelverket for offentlige anskaffelser. Vi vil understreke at regelverket skal følges.

På bakgrunn av Riksrevisjonens kontroll om etterlevelsen av regelverket for offentlige anskaffelser har Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet, Jernbaneverket og Statens vegvesen redegjort for tiltak de har satt i verk/vil sette i verk for å sikre at regelverket blir etterlevd i etaten, jf. vårt brev av 25. april 2008 og korrespondanse mellom etatene og Riksrevisjonen.

Når det gjelder sporbarhet har Statens vegvesen fra 1. mars 2008 satt i verk tiltak for å sikre sporbarheten. Jernbaneverket vil ved revideringen av sin økonomimodell som gjelder fra 2009, ha krav om at kontrakts- og/eller bestillingsnummer skal påføres kontostrengen ved anvisning av fakturaer. Departementet legger til grunn at dette vil sikre sporbarheten.

Samferdselsdepartementet er opptatt av at alle underliggende etater nytter tildelte midler på en effektiv måte. Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser vil bidra til dette. Departementet har derfor i brev til alle etatene understreket at dette regelverket skal følges når etatene foretar anskaffelser. For de fire etatene som er nevnt ovenfor, har vi bedt om en statusrapport i januar 2009 som redegjør for erfaringene med de iverksatte tiltak, ev. nye tiltak og ev. videre arbeid på området. Når rapportene foreligger, vil depar-

tementet vurdere hvordan dette skal følges opp videre, samt informere Stortinget når det gjelder Statens vegvesens praktisering og oppfølging av regelverket for offentlige anskaffelser, jf. kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalelse i Innst. S. nr. 172 (2007–2008). Vi vil holde Riksrevisjonen orientert.

Statens vegvesen

Anleggsdriften

Ut fra kostnadsøkninger og utstrakt bruk av tilleggsarbeider, manglende dokumentasjon for overtakelse av kontraktsarbeider og unntaksvis bruk av konvensjonalbot stiller Riksrevisjonen spørsmål om planleggingen, prosjekteringen og kontraktsstyringen i Statens vegvesen er tilfredsstillende.

Kostnadsøkninger og tilleggsarbeider

Som regel er kontraktssum lik tilbudssummen. Sluttsum for avsluttet og oppgjort kontrakt vil i praksis alltid avvike fra denne. Det er hovedsakelig tre grunner til dette:

- regulering av mengder på beskrevne arbeider
- regulering av enhetspriser
- tilleggsarbeider og avbestillinger

Mengdeendringer

Med få unntak benyttes enhetspriskontrakter i utbyggingsentrepriser i Statens vegvesen. Disse kontraktene bygger i utgangspunktet på en balansert risikodeling, hvor byggherren bærer ansvaret for at de prosjekterte mengder er riktig angitt, og entreprenøren får betalt etter oppmålt, virkelig utført arbeid til en pris han selv har satt og vunnet konkurransen på. Mengdene i konkurransegrunnlaget ligger til grunn for tilbud. Det er denne tilbudssum som oftest betegnes som kontraktssum.

Endringer i mengdene kan være ganske store og varierer mye for de enkelte postene. Dersom endringen i sum er større enn 15 pst., vil partene ha en rett til å forhandle om ny pris pga. endret prisgrunnlag.

For avsluttede prosjekter i 2006 har Statens vegvesen analysert 171 entrepriser med opprinnelig tilbudssum på om lag 3 mrd. kr. For disse utgjorde totale mengdeendringer om lag 9 pst. av opprinnelig tilbudssum.

Prisregulering

Kontraktene har videre en prisreguleringsklausul som også reduserer entreprenørens risiko. Kontraktens priser reguleres etter indekser fra Statistisk sentralbyrå. Dette medfører også endring av sluttsum sammenliknet med kontraktssum.

For avsluttede prosjekter i 2006 tilsvarte reguleringene som følge av lønns- og prisstigning om lag 2,4 pst. av opprinnelig tilbudssum.

Ordningene med regulering av mengde og pris er en del av og en forutsetning for kontrakten. I denne sammenhengen vil det derfor ikke være riktig å se på dette som tillegg.

Tilleggsarbeider

Ved komplekse anlegg vil det alltid forekomme behov for enkelte planendringer og arbeider som ikke er beskrevet, såkalte tilleggsarbeider. Dette opptrer ikke som "enheter", men som større og mindre endringer i det prosjekterte, og som underveis i prosjektet viser seg å være nødvendig.

For slike tilleggsarbeider blir det inngått egne avtaler. Forskrift om offentlige anskaffelser åpner for at det under visse forutsetninger kan inngås avtaler om tilleggsarbeider med samme leverandør, jf. § 14-4 j i forskriften. Hovedsakelig vil det være begrunnet med at det på grunn av kompliserte og uoversiktlige grensesnitt vil kunne medføre store konsekvenser og kostnader dersom en bringer inn en ny kontraktspart i et komplekst anlegg. En vesentlig del av tilleggsarbeider i en enhetspriskontrakt vil dessuten være integrert i de kontraktsfestede arbeider, slik at det ikke vil være realistisk å innhente separate tilbud midt i gjennomføringen av den opprinnelige kontrakt.

Ved beregning av hvor mye slike tilleggsarbeider utgjør, mener Statens vegvesen at beregningsgrunnlaget ("verdien av den opprinnelige kontrakt") må være kontraktssummen inklusive mengde- og prisreguleringer. Statens vegvesen mener at det på dette grunnlag ikke er dokumentert brudd på anskaffelsesforskriftens bestemmelser om bestilling av tilleggsarbeider. Samferdselsdepartementet har merket seg Statens vegvesens vurdering og legger til grunn at dersom det oppstår behov for å inngå avtaler om tilleggsarbeider, vurderes dette mot bestemmelsene i anskaffelsesforskriften.

For avsluttede prosjekter i 2006 tilsvarte totale tilleggsarbeider om lag 17 pst. av opprinnelig tilbudssum, og om lag 15 pst. av tilbudssum med

tillegg for mengdeendringer og lønns- og prisstigning.

Statens vegvesen får inn grunnlagsdata i august for avsluttede anlegg i 2007. Basert på disse vil det i høst gjøres en grundig studie av enkeltkontrakter for å identifisere de ulike tilleggspostene.

Overtakelsesprotokoll og konvensjonalbot

Statens vegvesen benytter og har benyttet konvensjonalbot ved forsinkelser på entrepriser. Det har imidlertid vært en ulik praksis ved regnskapsføringen i regionene ved inntrekking av konvensjonalbot. Noen har ført dette riktig mot art 4515 "Entrepriser – dagbøter" som forutsatt, mens andre har avregnet dette direkte i sluttnotaen uten å kontere på denne arten. Dette har medført at det beløpet som framkommer som dagbøter i regnskapet har blitt lavere enn det faktiske beløpet. Vegdirektoratet har innskjerpet at riktig art 4515 "Entrepriser – dagbøter" skal benyttes når konvensjonalbot trekkes. Det kan synes som om dette har bedret regnskapsføringen. Pr. august 2007 viste regnskapet et beløp på ca. 6 mill. kr mens det på samme tidspunkt i år viser 11,5 mill. kr. Vegdirektoratet vil fortsatt følge dette opp, bl.a. i møter med regionene.

I ny håndbok 151 "Styring av utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsprosjekter" er det innskjerpet krav til protokollføring ved overtakelse av kontraksarbeidene. Standard kontrollskjema i håndboka som skal benyttes, er utformet slik at både ev. innvilget fristforlengelse og pålagt dagmulkt skal framgå. Slik systemet har fungert, innvilges fristforlengelser i byggemøter. Slike fristforlengelser vil ofte føre til at dagmulkt ikke skal kreves. Sporbarheten blir imidlertid ikke god når dokumentasjon ikke fremgår av overtakelsesprotokollen, men kun i det enkelte byggemøtereferat. Selv om det går noe tid før det blir skrevet overtakelsesprotokoll, vil både byggemøtereferater, annen korrespondanse og sluttoppgjør ha tilsvarende rettsvirkninger.

Erfaringsdatabase

Omfanget av innlegging av data fra avsluttede prosjekter i kostnadsbanken har vært utilfredsstillende. Kravet til innlegging av sluttall i kostnadsbanken er innskjerpet, slik at data fra avsluttede anlegg i 2007 skal rapporteres inn innen 15. august 2008. Samtidig er det holdt kurs i de regionene hvor innlegging av data har vært særlig mangelfull. Det stilles spesielle krav til kompetanse hos de som legger sluttall inn i kostnadsbanken. Opplæringen har vært rettet mot disse

nøkkelpersonene. Det pågår forbedringer av IT-verktøyet. Brukerne i regionene er trukket sterkere inn i arbeidet med identifisering av svakheter i verktøyet og i forbedringstiltak.

Samferdselsdepartementet er opptatt av at Statens vegvesens planlegging, prosjektering og kostnadsstyring er god. De forhold som Riksrevisjonen tar opp viser at dette kan forbedres. F.eks. utgjør tilleggsarbeider en for stor prosentandel av opprinnelig tilbudssum. Departementet har imidlertid inntrykk av at Statens vegvesen nå arbeider seriøst med å forbedre de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp, jf. redegjørelsen ovenfor og vårt brev av 29. april 2008. Samferdselsdepartementet vil følge dette opp.

Utvikling av Au2sys

Riksrevisjonen konstaterer at utviklingen av Au2sys har stoppet opp pga. sviktende planlegging, svak styring og dårlig kontroll med prosjektet, og mener at Statens vegvesen på flere områder ikke har fulgt de regelverk og prosedyrer som anbefales for utvikling av så store og komplekse it-systemer. Det stilles spørsmål om ikke utviklingen av Au2sys tidligere burde ha vært underlagt styring og kvalitetssikring fra departementets side, og hvor lenge departementet mener Statens vegvesen kan videreføre nåværende Autosys med de mangler systemet har.

Gjennomføringen av Au2sys-prosjektet er Statens vegvesens ansvar, jf. at departementets etatsstyring er basert på at vegvesenet har brede fullmakter. Dersom departementet skulle gått tettere inn i utviklingsprosjektet fra starten høsten 2005, ville dette ha representert et klart avvik i forhold til den ordinære styringsdialog mellom departementet og etaten.

Inntil høsten 2006 fulgte derfor Samferdselsdepartementet opp prosjektet på vanlig måte gjennom den ordinære etatsstyringen. Da det ble klart ut fra informasjon fra Statens vegvesen at det ikke var tilstrekkelig oversikt over prosjektplan og -styring, og tids- og kostnadsrammer for prosjektet, gjennomførte departementet flere tiltak for tettere oppfølging. Tiltakene som ble iverksatt i 2006 og 2007 innebar bl.a. at det holdes særskilte møter med Vegdirektoratet om prosjektet, det ble inngått kontrakt med en egen ekstern kvalitetssikrer for å bistå departementet, og krav om statusrapporter fra prosjektet til departementet, i tillegg til statusomtale i den samlede periode- og årsrapporteringen. Fra 2007 skjer rapporteringen månedlig. Det ble

også satt krav om gjennomføring av ekstern kvalitetssikring ved en full KS2 av prosjektet, med tillegg av elementer fra KS1.

Samferdselsdepartementet ser alvorlig på at dagens Autosys ikke oppfyller kravene i statens økonomireglement. Som Riksrevisjonen er gjort kjent med, arbeider Statens vegvesen med å tilpasse systemet slik at det kan oppfylle kravene. Mangler som er kritiske vil bli fulgt opp i det gamle systemet, og de vil bli implementert fortløpende etter hvert som de blir ferdigutviklet. Vegdirektoratet understreker at dette er ressurskrevende, og medfører at ressurser må omdisponeres bl.a. fra Au2sys-prosjektet. Samferdselsdepartementet har imidlertid merket seg at det i den senere tid er gjennomført store forbedringer i grensesnittet mellom Autosys og Tollvesenets avgiftsfastsettelsessystem (AFS), jf. den fornyede risikovurderingen som Toll- og avgiftsdirektoratet gjennomførte i november 2007. Prioriteringer gjøres i samarbeid med Toll- og avgiftsdirektoratet. Samferdselsdepartementet legger til grunn at Statens vegvesen følger opp at kravene til statens økonomireglement blir fulgt.

Plattformen som dagens Autosys ligger på, vil ventelig bli faset ut fra 2012. Det legges derfor opp til en framdrift for å få dagens Autosys over på ny plattform innen den tid.

Forvaltningen av statens interesser i selskaper

Produktivitet og driftsavvik i NSBs persontransport

Riksrevisjonen viser til at produktiviteten økte i perioden 2001–2007, men at den likevel var lavere i 2007 enn i 1997, og stiller spørsmål ved om Samferdselsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp resultatene av den statlig kjøpte togproduksjonen. Etter Riksrevisjonens vurdering synes det som om de iverksatte tiltakene for å bedre bemanningssituasjonen ikke vil være tilstrekkelige for å kunne ivareta togproduksjonen både på kort og mellomlang sikt. Videre mener Riksrevisjonen at ansvarsforholdene mellom Jernbaneverket og NSB AS ikke er tilstrekkelig avklart når det gjelder forsinkelser og stiller spørsmål om det er gitt tilstrekkelig prioritet til arbeidet med avklaring av ansvarsforholdene mellom Jernbaneverket og NSB ved driftsavvik.

Når det gjelder produktivitetsutviklingen og lokførersituasjonen viser departementet til sin rede-

gjørelse i brev av 23. mai 2008 og har ikke ytterligere kommentarer.

Uavklarte ansvarsforhold for driftsavvik er knyttet til følgeforsinkelser i togtrafikken som oppstår for andre tog som ettervirkninger av at det oppstår hendelser som forårsaker togstopp eller forsinkelser. Jernbaneverket har opplyst at ansvaret for følgeforsinkelser fordeles forholds- messig etter hvor stor andel Jernbaneverket og de respektive togselskapene er skyld i. Etter det departementet har fått opplyst er problemer med uavklarte ansvarsforhold ved driftsavvik nå til- nærmet eliminert.

Departementets håndtering av ulike roller og oppfølging av måloppnåelse i forhold til sam- funnspålagte oppgaver
Samferdselsdepartementet arbeider nå med å følge opp rapporten om Samferdselsdepartemen- tets etatsstyring og eierskapsutøvelse. I den for- bindelse vil vi også vurdere om de forholdene som Riksrevisjonen tok opp i Dok. nr. 1 (2007– 2008) kan være aktuelle å ta med i oppfølgingen av rapporten.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revi- sjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Statens vegvesen. Riksrevis- sjonen har ikke merknader til statsrådets for- valtning i fem heleide aksjeselskaper, men har merknader til departementets forvaltning av NSB AS.

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Styring, måloppnåelse og resultatrapportering i St.prp. nr. 1
- Revisjon av bompengeaftaler
- Manglende sporbarhet i lønnsmessige forhold ved Statens vegvesen
- Manglende oversikt over eiendommer og eiendeler ved Statens vegvesen
- Behandling og feilføring av tilbakeholdte beløp i entreprisekontrakter i Statens vegvesen
- Økte kostnader til konsulenttenester i perioden 2003–2006
- Manglende virksomhetsplan og intern kontroll i Luftfartstilsynet
- Sen lukking av tilsynsavvik i Luftfartstilsynet
- Riksrevisjonen har hatt vesentlige merknader til drift og vedlikehold av veier (funksjonskon- trakter) i 2004, 2005 og 2006. Saken er avslut-

tet i dette dokumentet, men vil bli fulgt opp i en forvaltningsrevisjon.

Følgende tidligere rapporterte forhold er ikke avsluttet og vil bli fulgt opp i forbindelse med revisjonen av 2008-regnskapet:

- Gebyrinntekter ved Luftfartstilsynet

7.1 Samferdselsdepartementet

Budsjett – regnskap

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det over flere år har oppstått betydelige merinntekter ved Jernbaneverket og Statens vegvesen som følge av underbudsjettering på kapittel 4320 post 01 og kapittel 4350 post 02. Det kan derfor stilles spørsmål ved om kravet til realistisk budsjette- ring etter bevilgningsreglementets § 3 er fulgt. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdsels- departementet gjennom budsjettarbeidet vil til- strebe en så realistisk budsjettering som mulig.

Innkjøp og anskaffelser

Riksrevisjonen ser alvorlig på at regelverket for offentlige anskaffelser ikke følges ved virksom- hetene Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet, Jernbaneverket og Statens vegvesen. Manglende sporbarhet fra faktura til kontrakt gjør det van- skelig å kontrollere om regelverket følges. Mang- lende muligheter for kontroll kan også åpne for misligheter og korrupsjon. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet har bedt om statusrapport fra virksomhetene, og en vurde- ring av erfaringene med iverksatte tiltak innen januar 2009. Departementet vil deretter vurdere den videre oppfølging og informere Stortinget om Statens vegvesens praktisering og oppfølging av regelverket for offentlige anskaffelser.

7.2 Statens vegvesen

Anleggsdriften

Riksrevisjonen er kritisk til de store kostnadsøk- ningene og utstrakt bruk av tilleggsarbeider som er registrert på anleggskontrakter i Statens veg- vesen. Riksrevisjonen har merket seg Samferd- selsdepartementets forklaring om at det i praksis alltid vil oppstå mengdeendringer, prisregulerin- ger og tilleggsarbeider i forhold til kontraktssum. Undersøkelser av anleggsdriften i 2006 viser at tilleggsarbeider utgjør ca. 17 prosent av opprin- nelig tilbudssum, mengdeendringer ca. 9 prosent og lønns- og prisstigning ca. 2,4 prosent. Riks- revisjonen viser til at krav til nøyaktighet er +/- 10 prosent i kostnadskalkyler for anlegg i Statens vegvesen. Riksrevisjonen registrerer at

Samferdselsdepartementet anser at tilleggsarbeider utgjør en for stor prosentandel av opprinnelig tilbudssum.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det i liten grad foreligger dokumentasjon ved overtagelse av kontraktsarbeid, og at det fortsatt bare unntaksvis benyttes konvensjonalbot når kontraktens tidsfrister ikke overholdes. Manglende bruk av konvensjonalbot ble også anmerket til regnskapet i 2006. Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen gjennom innføring av håndbok 151, har innskjerpet kravet til protokollføring av overtagelse for kontraktsarbeid, og at det innføres kontrollskjema hvor innvilget fristforlengelse og pålagt dagmulkt skal framgå. Riksrevisjonen registrerer at Samferdselsdepartementet er opptatt av at planlegging, prosjektering og kostnadsstyring er god, og at departementet vil følge opp gjennomføringen og resultatet av de foreslåtte tiltak.

Utvikling av Au2sys i Statens vegvesen

Riksrevisjonen er kritisk til at planlagt innføring av nytt kjøretøy- og førerkortregister Au2sys ikke ble gjennomført som forutsatt. Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at Statens vegvesen ikke gjennomførte mulighetsstudie som forutsatt og at planleggingen var mangelfull. Riksrevisjonen konstaterer at planen ble endret til utvikling av et saksbehandlingssystem, at prosjektet var svakt forankret i ledelsen og at det var manglende ressursstyring. Riksrevisjonen vil for øvrig bemerke at innføring av nye, store, komplekse it-systemer i staten har vist seg å være vanskelige å styre og følge opp, og at departementet derfor burde ha lagt opp til en tettere dialog med Statens vegvesen i denne saken.

Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp at Statens vegvesen og Toll- og avgiftsdirektoratet kommer fram til en løsning slik at dagens Autosys oppfyller kravene økonomireglementet setter til et forsystem for innkreving av motorvognavgift. Riksrevisjonen bemerker at dagens Autosys er et gammelt it-system som ble utviklet på 1980-tallet, og at det etter hvert kan bli vanskelig å få kompetanse til å drifte og vedlikeholde systemet.

7.3 Forvaltningen av statens interesser i selskaper

Produktivitet og driftsavvik i NSBs persontransport

Riksrevisjonen viser til at Stortinget ved behandling av St.meld. nr. 18 (2006–2007) forutsatte at NSB kan ta ut et effektiviseringspotensial. Etter Riksrevisjonens vurdering er det bekymringsfullt at produktiviteten i NSBs persontransport fortsatt er lavere enn i 1997. Situasjonen er spesielt alvorlig for lokaltrafikken rundt Oslo hvor produktiviteten ut fra de gjennomførte beregningene var nesten 35 prosent lavere i 2007 enn i 1997. Riksrevisjonen påpeker at de iverksatte tiltakene for å sikre en tilfredsstillende bemanning ikke vil være tilstrekkelige for å kunne ivareta togproduksjonen på kort og mellomlang sikt. Dette skaper usikkerhet rundt produktivitetsutviklingen og driftsstabiliteten også i årene som kommer.

Riksrevisjonen vil framheve at andelen av forsinkelser med et uavklart ansvarsforhold har vært betydelig fram til og med 2007. Riksrevisjonen vil følge opp Jernbaneverkets og NSBs håndtering av driftsavvik.

Departementets håndtering av ulike roller og oppfølging av måloppnåelse i forhold til samfunnsplagte oppgaver

Riksrevisjonen ser positivt på at Samferdselsdepartementet arbeider med å følge opp rapporten om Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse, og at de forholdene som Riksrevisjonen tok opp i Dokument nr. 1 (2007–2008), kan være aktuelle å vurdere i forbindelse med oppfølgingen av rapporten. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementets rollehåndtering er tydelig og konsistent, og at det er notoritet rundt departementets eierstyring. Riksrevisjonen vil fortsette å følge opp effekten av departementets tiltak.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om drift og vedlikehold av veinettet.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Therese Johnsen
(selskapskontrollen)

Hans Conrad Hansen

Utenriksdepartementet

1 Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Utenriksdepartementet består av to programområder:

- Utenriksforvaltning
- Internasjonal bistand

Departementets budsjett for 2007 var på 24,2 mrd. kroner med følgende fordeling:

- driftsutgifter 2,7 mrd. kroner
- bygg, anlegg 29,8 mill. kroner
- overføringer 21,5 mrd. kroner

Utenriksdepartementets budsjetterte inntekter for 2007 var 76,9 mill. kroner.

Utenriksdepartementet har ansvar for to virksomheter. Utenriksstasjonene er en integrert del av departementet.

Det er avgitt to avsluttende revisjonsbrev, begge uten merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett heleid 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

1.3.1 Departementets tilskuddsforvaltning

Bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka

Riksrevisjonen har som en del av den løpende revisjonen av Utenriksdepartementets regnskap for 2007 gjennomført revisjon av bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka.

Departementets styringsfunksjon

Rapportering i St.prp. nr. 1 (2007–2008) – Rapport for 2006

Riksrevisjonen har sammenlignet rapporteringen i St.prp. nr. 1 (2007–2008) for de tre utvalgte landene med planene for 2006 i St.prp. nr. 1 (2005–2006).

Revisjonen viser at det er nivåmessige ulikheter i rapporteringen for 2006 for de tre besøkte landene sett i forhold til planene. Rapporteringen er også i stor grad aktivitetsorientert. Manglende samsvar mellom plan og rapportering gjør at det er vanskelig å se hvilke resultater som er oppnådd i forhold til nedfelte målsettinger i planene.

På enkelte planlagte aktiviteter i budsjettproposisjonen mangler det også rapportering. For Sri Lanka er det blant annet ikke rapportert på det planlagte initiativet til å styrke giverkoordineringen og til å gjennomgå prosjektporteføljen for å redusere antall enkelttiltak. For Bangladesh er det blant annet manglende rapportering på det planlagte satsingsområdet med å støtte oppbygging av myndighetenes kompetanse for å regulere utnyttelsen av landets naturgassressurser. Det er heller ikke rapportert på de punktene i planen som omtaler støtte til arbeid mot handel med kvinner og oppbygging av organisasjoner som arbeider for menneskerettigheter, spesielt kvinners rettigheter og likestilling.

For å føre kontroll med bruk av pengene uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin innstilling at budsjettproposisjonen må vise hvor og til hvilket formål pengene skal brukes.¹ I den etterfølgende proposisjon må det redegjøres for hva som er gjort, og hvilke resultater som er oppnådd. Det er ikke tilstrekkelig at rapportering av resultatoppnåelse innenfor de enkelte prioriterte områdene framkommer i årsrapporten om norsk bilateral bistand.

Departementet er enig i Riksrevisjonens vurdering når det gjelder manglende nivåmessig samsvar mellom planer og rapportering, og at rapporteringen i mange tilfeller er aktivitetsbasert. Ambassadene rapporterer i sin årlige rapport

1) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

til departementet på resultater av bistanden og ikke på detaljert prosjektnivå. Departementet rapporterer heller ikke til Stortinget på prosjektnivå. For utfyllende informasjon viser departementet i budsjettproposisjonen² til ”Årsrapport om norsk bilateral bistand”, hvor det blant annet fokuseres på resultater fra prioriterte områder i samarbeidet, generelle utviklingstrekk i landene og beskrivelse av det norske bidraget. Når det gjelder manglende rapportering, opplyser departementet at det kan være at ambassaden faktisk har rapportert, men at departementet har valgt å ikke bringe detaljene videre i budsjettproposisjonen.

Misligheter og korrupsjon

Ambassadene i de tre kontrollerte landene har vært involvert i behandlingen av åtte mulige misligheter og korrupsjonssaker innenfor utdanning, infrastruktur, oppbyggingen etter tsunamien og finansministeriets forvaltning. Riksrevisjonen har merket seg at det er forskjeller i saksbehandlingen knyttet til oppfølging og avdekking av misligheter og korrupsjon i de tre landene. Ambassadene opplyser at aktive antikorrupsjonstiltak vurderes løpende. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan ambassadene vurderer mulige mislighets- og korrupsjonsfarer i prosjektene, og hvordan disse løpende vurderes av saksbehandler.

Departementet opplyser at det er laget og tatt i bruk oppdaterte retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter. I tilknytning til de oppdaterte retningslinjene er det laget et standard skjema som skal benyttes ved innrapportering av mistanke om økonomiske misligheter. Departementet etablerte i desember 2007 en varslingstjeneste og er i ferd med å bygge opp en sentral kontrollenhet. Hensikten er blant annet å avdekke og forhindre misligheter gjennom å styrke internkontrollen og å sikre ensartet behandling av saker som dreier seg om mistanke om misligheter. For øvrig arbeider departementet og NORAD med å lage en ”praktisk veileder” for arbeidet med korrupsjon, spesielt beregnet på ambassadepersonellet. Videre vil det bli gjennomført forskjellige korrupsjonsrelaterte informasjons- og opplæringstiltak for hele utenriksstjenesten.

Mål- og resultatoppnåelse

Målsettinger i prosjektene, resultatindikatorer, risikovurderinger og resultatrapportering

Riksrevisjonens gjennomgang har vist at det i prosjektdokumentasjonen i enkelte prosjekter kan være store variasjoner i hvordan målsettingene er

formulert. I noen prosjektdokumenter har målformuleringer og resultatindikatorer en vag og rund form og er ikke kvantifiserbare. Her kan for eksempel nevnes rettshjelpsprosjektet BLAST og programmet for utvikling og tillit i i konfliktområdet Chittagong Hill Tracts i Bangladesh. For prosjektet Nepal Trust Fund er det ikke utarbeidet delmål eller resultatindikatorer for fem områder som ses på som vesentlige for en vellykket implementering. På generelt grunnlag er det reist spørsmål om vage eller feilaktige målformuleringer og resultatindikatorer kan være en kilde til at prosjekter ikke oppnår de resultatene som er forventet.

Departementet er enig i at det er benyttet noe upresise og til dels ikke kvantifiserbare mål i enkelte av avtalene. En mer presis bruk av mål vil bli tilstrebet i dialogen med partnere. I lys av de justerte avtalemålene fra UD/NORAD i 2006 er arbeidet med presisering av målhierarkiet med korresponderende indikatorer og risikoanalyse styrket. Til de konkrete prosjektene i Bangladesh svarer departementet at kvantifiserbare indikatorer er nevnt i dokumentasjonen fra prosjektene innledende fase. Departementet legger til at rapporteringen ikke alltid i tilstrekkelig grad har sammenholdt oppnådde resultater med oppgitte resultatindikatorer, men at dette er forbedret i løpet av prosjektperioden. Når det gjelder Nepal Trust Fund, svarer departementet at Riksrevisjonens observasjon for så vidt er riktig, men at uten relativt detaljerte målformuleringer blir ikke prosjekter godkjent for finansiering av fondets styre.

Revisjonen har vist at det i en del av de gjennomgåtte prosjektene er svake eller mangelfulle risikovurderinger. I samband med risikovurderinger er det i en del tilfeller lite fokus på vurderinger av eventuelle risikodempende tiltak. Der det finnes risikovurderinger, er disse ofte knyttet til eksterne, overordnede forhold. I Bangladesh er dette i hovedsak knyttet til manglende eierskap og ansvar fra myndighetenes side og forhold som henspiller på den politiske ustabile tilstanden i landet. På Sri Lanka er risikovurderingene stort sett knyttet til krigssituasjonen i landet. For en del tiltak er det i liten grad fokusert på den interne risikoen i tiltakene.

Departementet er enig i at risikovurderinger er et forbedringsområde, og dette er noe det arbeides med kontinuerlig. I den forbindelse ble håndboken ”Assessment of Sustainability Elements/ Key Risk Factors” utarbeidet og tatt i bruk i 2007.

2) St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 39.

Revisjonen har også vist at resultatrapporteringen i en del av de undersøkte prosjektene er mangelfull eller feilaktig. Årsakene kan ligge i at mål og resultatindikatorer er vage. I tillegg kan det i de store utdanningsprosjektene i Bangladesh stilles spørsmål om det innsamlede statistikkgrunnlaget gir et riktig bilde av de faktiske forholdene. Manglende og feilaktig resultatrapportering kan innebære at midlene ikke blir brukt som forutsatt, og at målene for bistanden ikke oppnås. Dette kan også føre til at beslutninger blir fattet på feil grunnlag.

Departementet er enig i at manglende og feilaktig resultatrapportering fra partner til ambassaden kan ha de nevnte uheldige effektene. Det pågår et kontinuerlig arbeid for å heve kvaliteten på rapporteringen. Departementet har satt inn tiltak som skal heve saksbehandlernes kompetanse. I tillegg er det utarbeidet nye og bedre verktøy som manualer, veiledninger og støttehåndbøker. Det utføres løpende kontroll av tiltaksforvaltningen gjennom regelmessige forvaltningsgjennomganger ved ambassadene. NORAD produserte i 2007 for første gang en rapport om resultater av bistanden, og det tas sikte på at en slik vil bli utarbeidet årlig.

Bærekraft

Riksrevisjonen har også tidligere stilt spørsmål om det blir gjort tilstrekkelige vurderinger av bærekraft i prosjekter hvor Norge trekker seg ut.³ I Nepal har Norge i lengre tid støttet World Food Programme sitt landprogram (WFP). I programets risikovurderinger underveis blir behovet for langsiktig bærekraft understreket. NORAD viser i sin sluttevaluering til risikoen for alvorlige konsekvenser hvis Norge trekker seg ut. Norge har vært den største og eneste bilaterale givener til programmet og har besluttet at støtten ikke skal videreføres. På Sri Lanka ble det gitt midler til et utviklings- og rehabiliteringsprogram (DERBA) for utbygging av veier i øst-områdene. Etter avsluttet støtte ligger nå ansvaret for vedlikehold hos lokale myndigheter. På grunn av konflikten i landet kan investeringen i infrastruktur gå tapt på grunn av manglende vedlikehold.

Departementet understreker at det generelt blir lagt stor vekt på bærekraft i prosjektene og programmene som støttes. Vurdering av bærekraft inngår som en obligatorisk komponent i bevilgningsdokumentet.

For Nepals vedkommende sier departementet seg enig i kommentaren om svak bærekraft og påpeker at det har vært et misforhold mellom de overordnede målene om bærekraftig matvaresikring og programmets innretning om kortsiktige nødhjelpstiltak. Fra norsk side er det på prinsipielt grunnlag påpekt hvor viktig det er med en grundig konfliktanalyse og analyse av problemer knyttet til bærekraft i slike programmer i regi av WFP. Norge har i 2007 og 2008 i stedet konsentrert støtten til Nepal til prioriterte områder og i økende grad til nasjonale strukturer. En videreføring av støtten til WFP har derfor ikke vært aktuell. Når det gjelder DERBA-programmet, svarer departementet at området der veistrekningene er, tidligere var kontrollert av LTTE (Tamil-tigrene), men at det nå er under myndighetenes kontroll. Dette øker sannsynligheten for at det blir avsatt midler til vedlikehold.

Samarbeid med FN-organisasjoner på landnivå

Koordinering av programmer på landnivå i Nepal

I Nepal er en vesentlig del av den norske bilaterale bistanden kanalisert til programmer som gjennomføres ved hjelp av FN-organisasjoner. Det er gitt vesentlig støtte til store landprogrammer i regi av UNDP, WFP og UNICEF. Revisjonens gjennomgang ved ambassaden viste at koordineringen mellom programmene, FN-organisasjonene og myndighetene til dels er mangelfull.

Departementet opplyser at Norge sammen med andre nordiske land har arbeidet for en FN-reform siden 1990-årene. FNs generalsekretærs høynivå-panel for systemkoherens på områdene utvikling, humanitær assistanse og miljø la fram en rapport i 2006, som blant annet presenterte forslag om "Ett FN" på landnivå. "Ett FN" på landnivå er gjennomført i en rekke pilotland. Administrative reformer er en viktig del av FN-reformen. Dette gjelder blant annet harmonisering av administrative og finansielle regler og prosedyrer mellom sekretariatet, FNs fond og programmer og særorganisasjonene. Manglende kompatibilitet i administrative rutiner anses for å være et hinder for gjennomføring av reform i praksis.

FNs landteam har utarbeidet en felles plan (UNDAF) for innsatsen i Nepal. Etter fredsslutningen i 2006 har utviklingsdelen av FN-systemet kommet noe i skyggen av FNs politiske misjon (UNMIN). FN generelt og UNDP spesielt har bare i noen grad klart å spille den koordinerende rollen på utviklingsagendaen som de burde ha hatt. Imidlertid har den nye FN-koordinatoren

3) Dokument nr. 1 (2007–2008).

signalisert en åpnere holdning når det gjelder FN-reform på landnivå i Nepal.

Finansiell rapportering fra FN-organisasjonene

Bilaterale avtaler som er inngått med FN-organisasjonene, er basert på organisasjonenes standardiserte avtalemaler. Dette betyr at norske bidrag skal følge de interne og eksterne prosedyrene for den aktuelle organisasjonen når det gjelder finansiell rapportering og revisjonsprosedyrer.⁴ Riksrevisjonen har bedt departementet informere om hvilke tiltak som er satt i verk for å forbedre den finansielle rapporteringen fra organisasjonene. Norge har støttet WFPs landprogram i Nepal med 100 mill. kroner i perioden 2002–2007. Gjennomgang av dokumentasjonen for siste avtaleperiode viser at ambassaden ikke har mottatt revisjonsrapporter. Riksrevisjonen har merket seg at det ikke er gjennomført revisjon av WFPs landkontor de siste 10–12 årene. Det foreligger ikke tilfredsstillende dokumentasjon på at Nepals riksrevisjon har gjennomført avtalt, regelmessig revisjon av programmet på landnivå.

Departementet svarer at oppfølging av bistandsmidler som er kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, skjer ved at departementet deltar i de styrende organene i organisasjonene hvor blant annet revisjonsrapporter blir behandlet. Kontrolladgangen for enkeltgivere reguleres av omforente revisjons- og kontrollregler. Hvis ambassaden rapporterer problemer med kontroll av midler som er kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, vil departementet bringe dette opp i styret hvis det er ønskelig fra ambassadens side. Når det gjelder Norges støtte til WFPs landprogram i Nepal, har ambassaden på årlig møte med WFP både i desember 2006 og i august 2005 tatt opp spørsmål vedrørende Nepals riksrevisjon og revisjon av WFP.

1.3.2 Finansieringsordningen i det utvidede EØS og framdrift i Utenriksdepartementets utbetalinger

EFTA Board of Auditors gjennomførte i samarbeid med Riksrevisjonen høsten 2007 en revisjon av søknadsprosessen, regnskapssystemet og utbetalingsrutinene i Financial Mechanism Office (FMO) i Brussel. Gjennom den nye EØS-avtalen som ble undertegnet i 2004, ble det opprettet en ny EFTA (EEA) Financial Mechanism og en Norwegian Financial Mechanism. Utvidelsen av EU innebar at de ti nye medlemslandene og Portugal, Spania og Hellas har rett til å søke om støtte fra EØS-EFTAs støtteordninger.

Revisjonsrapporten som ble lagt fram for FMO i februar 2008, tok blant annet opp risikoen for forsinkelser i prosjektene i forhold til planlagte sluttdatoer av støtteberettigede prosjekter. Tall fra FMO per april 2008 viste at det for EFTA-ordningen og den norske ordningen samlet er gitt tilsagn på ca. 36 prosent av den totale bevilgningen som FMO forvalter (ca. 1,24 mrd. euro). Per april 2008 var det utbetalt over ordningene 4,2 prosent av samlet bevilgning.

I Utenriksdepartementets forklaringer til statsregnskapet for 2007 om mindretgifter under kapittel 0116 *Deltaking i internasjonale organisasjoner* heter det at anslagene for utbetalinger tar utgangspunkt i prosjektbudsjetter for vedtatte prosjekter. Utbetalingstakten er avhengig av prosjektframdriften i mottakerlandene, noe som er utenfor departementets direkte kontroll. Høsten 2007 ble det således lagt fram estimer fra FMO i Brussel som viste et betydelig mindre behov enn i de anslagene for utbetalinger som var lagt fram tidligere.

På bakgrunn av revisjonsrapporten og Utenriksdepartementets forklaringer ba Riksrevisjonen om departementets eventuelle kommentarer eller uttalelse til forsinkelsene.

Departementet har opplyst at prosjektvedtak kan fattes helt fram til 30. april 2009. Prosjektkostnader kan påløpe til og med 30. april 2011. Det vil si at prosjektkostnader som er påløpt etter denne datoen, ikke er berettiget til støtte, men utbetalinger kan pågå fram til og med 31. oktober 2011. I spesielle tilfeller kan Financial Mechanism Committee forlengse disse fristene fram til henholdsvis 30. april 2012 og 31. oktober 2012.

Departementet uttaler videre at budsjettanslagene i budsjettproposisjonen siden etableringen i 2004 har tatt utgangspunkt i forventede prosjekter under ordningene og senere i vedtatte prosjektbudsjetter for godkjente prosjekter. Det har imidlertid vist seg at det er betydelige forsinkelser i prosjektgjennomføring og innsendelse av betalingskrav. Prognosene som FMO har utarbeidet, viser at reduksjonene i anslagene mest sannsynlig vil forskyves fram mot 2011.

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

Stortinget behandlet i 2007 Dokument nr. 3:13 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Norfunds drift og forvaltning*.⁵ I behandlingen

4) St.prp. nr. 1 (2003–2004).

5) Jf. Innst. S. nr. 45 (2007–2008).

viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at Utenriksdepartementet i budsjettproposisjonen for 2008 har satt nye mål for Norfunds investeringer. I budsjettbehandlingen sluttet utenrikskomiteen seg til regjeringens gjennomgang av profilen i Norfund.⁶

Saken blir fulgt opp.

Riksrevisjonen har i dette dokument ikke merknader til statsrådets forvaltning.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Utenriksdepartementets regnskap. Merknadene er knyttet til:

2.1 Anskaffelser i Utenriksdepartementet

Riksrevisjonen har kontrollert anskaffelser i Utenriksdepartementet. Utvalget omfattet både avrop på rammeavtaler og kjøp på enkeltavtaler. Revisjonen har avdekket brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i 8 av 20 kontrollerte kjøp, hvor 6 kjøp er gjort som ulovlige direktekjøp, og hvor det for 3 av anskaffelsene, inkludert ett ulovlig direktekjøp, ikke er utarbeidet anskaffelsesprotokoll som dokumenterer anskaffelsen.

Nedenfor følger eksempler på anskaffelser som er i strid med regelverket:

- I 1999 inngikk NORAD en rammeavtale for utvikling av Utenriksdepartementet/NORADs bistandsforvaltningssystem. Rammeavtaler kan ikke inngås for mer enn fire år. Avtalen gjelder fortsatt og anses å være i strid med regelverket. Fra 2005 og fram til 2007 er det gjort avrop på rammeavtalen og kjøp på enkeltavtale for ca. 9,3 mill. kroner.
- Både i 2002 og i 2006 inngikk departementet avtale med en bestemt leverandør for kjøp av konsulentbistand i forbindelse med oppsetting og utplassering av ikt-utstyr i departementet og ved utenriksstasjonene. Anskaffelsene ble ikke konkurranseutsatt og grunnlaget for dette er ikke dokumentert. I 2006 og 2007 er det kjøpt tjenester for ca. 20 mill. kroner fra denne leverandøren.
- I april 2004 inngikk departementet en avtale for kjøp av konsulenttjenester i forbindelse med innføring av nytt it-operativsystem – Fase 1 – for perioden april til juli 2004. Det er ikke hjemlet forlengelse av avtalen. Etter avtaleslutt

har departementet kjøpt tjenester fra denne leverandøren på til sammen ca. 29 mill. kroner.

Departementet opplyser at det er inngått avtale med Departementenes servicesenter (DSS) for å få bistand til å lage et nytt konkurransegrunnlag for utvikling av bistandsforvaltningssystem. Videre opplyser departementet at avtale om kabling av sikkerhetstjenesten som ble inngått i 2006, ble (som i 2002) unntatt konkurranse på grunn av sikkerhet. Når det gjelder kjøp av konsulenttjenester i forbindelse med innføring av nytt operativsystem, vedgår departementet at det ikke har ny avtale med leverandør etter juli 2004. Dette prosjektet ble splittet opp i 2005, og ny avtale for den graderte delen ble inngått og undertegnet i desember 2007.

Departementet erkjenner at det for leverandører med enkeltkontrakter burde ha vært gjennomført anbudskonkurranse i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser. Det opplyser at man internt har utviklet et kurstilbud innenfor offentlige anskaffelser, og at det har etablert en tjenestetavtale med DSS som også inneholder innkjøpstjenester.

2.2 Utenriksdepartementets ikt-forvaltning

Revisjonen har vist at det er svakheter ved ikt-forvaltningen i departementet. Departementet har i 2006 i samarbeid med ekstern konsulent gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse som påpeker vesentlige mangler og tiltak som er nødvendige for å bringe ikt-sikkerheten opp på et akseptabelt nivå. Foreslåtte tiltak er i liten grad gjennomført. Svakhetene gjelder spesielt framdriften i arbeidet med ny ikt-strategi og ny policy for informasjonssystemssikkerhet i departementet. Policydokumentet for ugradert saksbehandling skal gi retningslinjer for de kontrollene som skal sikre betryggende ikt-forvaltning. Det er svake rutiner for oppfølging og analyse av hendelsesrapportering. Videre har ikke departementet utarbeidet en helhetlig beredskaps- og kriseplan for ikt-området.

Departementet har uttalt at arbeidet med ny ikt-strategi startet ved slutten av 2007 og vil være ferdigstilt i juni 2008. Arbeidet med ferdigstillelse av policy for informasjonssystemssikkerhet er forsinket på grunn av utskifting av datasikkerhetsleder. Dette arbeidet og ferdigstillelsen av tiltak som ble foreslått i risiko- og sårbarhetsanalysen fra 2006, er tatt inn i et nyopprettet datasikkerhetsprosjekt. Arbeidet ventes avsluttet i

6) Jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008).

tredje kvartal i 2008. Utarbeidelse av beredskaps- og katastrofeplan for ugraderte systemer er ikke påbegynt. Arbeidet vil bygge på det som er utført i forbindelse med nytt begrenset nett i Utenriksdepartementet, og settes i gang når dette prosjektet er avsluttet.

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

4.1 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 om departementets praksis ved besettelse av ulike vaktordninger som utføres i tillegg til ordinær arbeidstid, og ved eventuell dispensasjon til å overstige antall timer, jf. arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtid § 10-6 (§ 49 nr. 1 i tidligere arbeidsmiljølov).

Departementet svarte da at det ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre den varslede gjennomgangen av hvordan arbeidstidsbestemmelsene i departementet blir praktisert.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte at den i likhet med Riksrevisjonen legger til grunn at dette arbeidet nå blir prioritert.⁷

Departementet uttaler at arbeidet nå pågår for fullt, men er meget omfattende idet det er nødt til å se på arbeidstidsorganiseringen i departementet og utenriksstasjonene samlet og søke å finne en helhetlig ordning for hele utenriksstjenesten.

Saken blir fulgt opp.

4.2 Besøksrevisjon ved ambassader

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp svakheter i forbindelse med inntektsområdet ved utenriksstasjonene. Svakheterne har blant annet vært knyttet til manglende avstemming av gebyrinntekter og manglende rutinebeskrivelser.

Departementet viser til at siden arbeidet med å utarbeide veiledende rutinebeskrivelser har tatt lengre tid enn planlagt, har departementet i desember 2007 sendt ut et generelt skriv til alle stasjoner med instruks om å tilpasse rutinene til gjeldende regelverk på området. Alle stasjoner ble pålagt å føre protokoll for alle gebyrinntekter og å tilpasse eksisterende verktøy til å omfatte innbetalt beløp og gebyrfritak. Rapporter til avstemmingsformål skal foreligge før høsten 2008. For øvrige gebyrer tas det sikte på å utarbeide en veiledende rutinebeskrivelse i løpet av sommeren 2008.

Saken er avsluttet.

4.3 Bilateral bistand til Zambia, Malawi og Mosambik

I Riksrevisjonens uttalelse i Dokument nr. 1 (2007–2008) ble det stilt spørsmål om rapporteringen i budsjettproposisjonen for 2007 ga et dekkende bilde av de omtalte programmene i Zambia og Mosambik. Det ble understreket hvor viktig det er at det i rapporteringen blir gitt en balansert framstilling av tiltakene innenfor hovedsektorer og hovedprioriteringer. I prosjekter i Zambia, Malawi og Mosambik ble det påvist svakheter knyttet til målsettinger, utforming av resultatindikatorer, risikomomenter og resultatrapportering.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i sin innstilling forutsatt at Utenriksdepartementet sørger for at omtalen av bistanden i budsjettproposisjonen skrives slik at den gir Stortinget mulighet for nødvendig kontroll med bruken av midlene.⁸ Da må det gå fram av budsjettproposisjonen hvor og til hvilket formål pengene skal brukes. I ettertid må det redegjøres for hva som er gjort og oppnådd.

Departementet opplyser at det i tildelingsskrivene til alle ambassadene skal rettes større fokus på resultatene av bistanden. Ambassadene bør i samarbeid med andre givere arbeide for å legge om dialogen med og rapportkravene til mottakerne av bistanden. Det må være et mål å finne fram til resultatmål som ansvarliggjør mottakerne, og som det kan rapportere på både overfor giverne og egen befolkning.

Riksrevisjonens gjennomgang av departementets og ambassadenes kontroll med budsjettstøtte i de tre landene viser at risikofaktorene reiser tvil om det ved utbetaling av budsjettstøtte er etablert til-

7) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

8) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

strekkelig sikkerhet for at midlene blir brukt etter forutsetningene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i sin innstilling uttalt at Utenriksdepartementet skal ha søkelys på budsjettstøtte og sikre at nødvendige forutsetninger er oppfylt.⁹ Det må også vises særlig oppmerksomhet når det gjelder å bidra til at lokale kontroll- og revisjonssystemer fungerer tilfredsstillende.

Departementet opplyser at risikofaktorer forbundet med budsjettstøtte følges aktivt opp i alle de tre landene, blant annet er temaet omtalt i alle landenes virksomhetsplaner. Videre viser departementet til at blant annet Norge har en sentral rolle blant giverne i dialogen med myndighetene. For øvrig ble håndbok for arbeid med budsjettstøtte ferdigstilt og tatt i bruk i juli 2007.

Saken er avsluttet.

4.4 Flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i desember 2004

Riksrevisjonen har tidligere reist spørsmål om departementets oppfølging av tilskudd som ble gitt i forbindelse med flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i desember 2004, har vært tilstrekkelig prioritert sett i forhold til katastrofens spesielle karakter og størrelsen på bevilgningen.¹⁰

Departementet opplyser at per mai 2008 har tre av de organisasjonene som var omfattet av Riksrevisjonens gjennomgang, ikke levert tilfredsstillende sluttrapportering. Departementet har ut fra en helhetsvurdering lagt opp til en samlet halvårlig puring av utestående rapportering for tilskuddene som er gitt over de humanitære bevilgningene. Departementet skriver videre at det fortsatt arbeider med å styrke den samlede oppfølgingen 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. På grunnlag av Riksrevisjonens gjennomgang har departementet sørget for justeringer i de kravene som stilles til revisjonsberetninger, når det tildeles tilskudd til frivillige organisasjoner over de humanitære bevilgningene. Departementet vil overfor tilskuddsmottakerne fortsette å påpeke avvik fra de krav departementet har stilt.

Saken er avsluttet.

9) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

10) Dokument nr. 1 (2006–2007).

4.5 Prosjektsamarbeid med Russland

Riksrevisjonen har påvist at departementets styring, kontroll og oppfølging av tilskuddsmidler til prosjektsamarbeidet med Russland ikke har vært tilfredsstillende. Manglende evaluering av de undersøkte tiltakene ble også tatt opp i brev til departementet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i sin innstilling understreket at evalueringer og interne prosjektgjennomganger av bistanden er viktig.¹¹ Komiteen viser til at for å vite om bevilgninger og prosjekter gir de ønskede resultatene, er det nødvendig at målsettinger konkretiseres til målbare størrelser, og at rapportene må være så presise at man kan vurdere effekten.

Departementet opplyser at for de departementer og institusjoner som disponerer midler gjennom tilskudd fra Utenriksdepartementet, inneholder tildelingsbrevene for 2008 resultatmål for de prosjektene som støttes. Resultatmålene er utviklet i samarbeid med disse institusjonene. Det er forutsatt at departementer og institusjoner skal rapportere til UD i lys av de oppgitte resultatmålene. Det vil si at det rapporteres for hvert enkelt resultatmål, samtidig som det gis en vurdering av resultatoppnåelse for samlet tilskudd fra Utenriksdepartementet. I 2007 og 2008 er det gjennomført tre eksterne evalueringer innenfor områdene miljøvern/enøk, helse og sosial omsorg og prosjekter på regionalt nivå innenfor Barentsregionen. Det tas sikte på å gjennomføre en ny evaluering i 2009, sannsynligvis på området demokratiutvikling.

Saken er avsluttet.

5 Riksrevisjonens bemerkninger

5.1 Bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka

Riksrevisjonen bemerker at det i budsjettproposisjonen for de tre kontrollerte landene er nivåmessige ulikheter i rapporteringen for 2006. I tillegg er det registrert manglende rapportering på planlagte og prioriterte aktiviteter. Departementet opplyser at det ikke alltid velger å bringe rapportdetaljer videre i budsjettproposisjonen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i sin innstilling til Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen at budsjettproposisjonen må vise hvor og til hvilket formål bevilgninger skal brukes.¹² I etter-

11) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

12) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

følgende budsjettproposisjon må det redegjøres for hva som er gjort, og hvilke resultater som er oppnådd. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil ta hensyn til komiteens uttalelse.

Riksrevisjonen bemerker at det i Nepal er mulig med bedre koordinering på programnivå mellom de ulike FN-organisasjonene og spesielt mellom UNICEF og UNDP. Den vesentligste delen av norsk bilateral bistand blir kanalisert gjennom programmer som gjennomføres ved hjelp av FN-organisasjoner. Riksrevisjonen merker seg at departementet oppgir at FN-organisasjoner generelt og UNDP spesielt bare i noen grad har klart å spille den koordinerende rollen på utviklingsagendaen som de burde ha hatt. Riksrevisjonen vil på bakgrunn av dette stille spørsmål ved om iverksatte tiltak er tilstrekkelige med tanke på å få bedre resultatoppnåelse av den totale innsatsen av FN-støttede prosjekter på landnivå.

Riksrevisjonen registrerer at bilaterale avtaler inngått med FN-organisasjoner følger standardiserte avtalemaler, og at det er organisasjonenes prosedyrer som gjelder for den finansielle rapporteringen. Riksrevisjonen merker seg departementets svar om begrensningen i muligheter for oppfølging av midler som er gitt til prosjekter i regi av ulike FN-organisasjoner. Riksrevisjonen vil likevel stille spørsmål ved om departementet i de enkelte landene hvor slike FN-prosjekter støttes, i stor nok grad utnytter de mulighetene som finnes for oppfølging og kontroll.

5.2 Finansieringsordningen i det utvidede EØS og framdrift i Utenriksdepartementets utbetalinger

Riksrevisjonen har merket seg at Utenriksdepartementet har satt absolutte frister for når prosjektsøknadene skal være ferdig behandlet, og når siste utbetaling kan finne sted. Basert på de fakta som foreligger, vil Riksrevisjonen reise tvil om det er mulig å forestå en forsvarlig saksbehandling og senere gjennomføre forsvarlige utbetalinger innenfor de fristene som gjelder. Riksrevisjonen ber departementet opplyse om det har vurdert å sette i verk tiltak for å minske risikoen for at bevilgede midler ikke blir brukt etter forutsetningene.

5.3 Anskaffelser og ikt-forvaltningen i Utenriksdepartementet

Riksrevisjonen bemerker at departementet har brutt regelverk for offentlige anskaffelser i en rekke kjøp, og at det er svakheter ved ikt-forvaltningen. Fortsatt mangler ny ikt-strategi og ny policy for informasjonssystemssikkerhet. I tillegg

er det ikke utarbeidet en helhetlig beredskaps- og kriseplan for ikt-området. Riksrevisjonen har merket seg at det av personmessige årsaker har vært forsinkelser i arbeidet med å gjennomføre de nødvendige tiltak, og stiller spørsmål om departementet har prioritert ikt-sikkerhetsområdet i stor nok grad.

6 Utenriksdepartementets svar

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og statsrådene har i brev av 15. august 2008 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 ikke vesentlige merknader til Utenriksdepartementets styring av underliggende virksomheter og til statsrådets forvaltning av statens interesser i NORFUND i 2007.

Departementet registrerer at Riksrevisjonen har merknader knyttet til deler av departementets forvaltning av tilskudd og forhold knyttet til anskaffelser og ikt-forvaltningen. Departementet arbeider med å justere sine rutiner på flere av de områdene Riksrevisjonen har tatt opp. Opplæring, rådgivning og kompetanseutvikling vektlegges 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 tilskuddsordninger kommuniseres tydeligere.

Utover dette har departementet følgende kommentarer:

Bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka

Departementet registrerer at kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at

”... budsjettproposisjonen må vise hvor og til hvilket formål bevilgninger skal brukes. I etterfølgende budsjettproposisjon må det redegjøres for hva som er gjort, og hvilke resultater som er oppnådd.”

Hvordan departementets budsjettproposisjon settes opp, har både å gjøre med den ønskede detaljeringsgraden – noe som påvirker proposi-

sjonens omfang og lengde – og selve budsjettstrukturen. Budsjettproposisjonens detaljeringsgrad og lengde er fra departementets side ment å være tilpasset Stortingets behov.

Når det gjelder budsjettstrukturen, opereres det i dag med 3 hovedkategorier på 03-området; kategori 03.10 Bilateral bistand, 03.20 Globale ordninger og 03.30 Multilateral bistand. En vesentlig del av midlene fra de globale ordningene og en mindre andel fra den multilaterale bistanden er også bilateral bistand, i den forstand at Norge beslutter hvilke land eller regioner midlene går til. Dette innebærer at innsats knyttet til bestemte land eller regioner kan finansieres både fra flere budsjettposter og fra forskjellige områdekategorier, avhengig av type tiltak og kanal.

Tilsvarende behovet for en helhetlig redegjørelse av resultater av geografisk innsats, er det også behov for en helhetlig framstilling av hva som er gjort, og med hvilke resultater, fra tematiske innsatser. Også her ligger utfordringen i å rapportere helhetlig på postnivå, når innsats på ett tema skal og bør finansieres fra forskjellige poster og kategorier i statsbudsjettet.

Utenriksdepartementets budsjettproposisjon er omfangsrik sammenlignet med andre fagproposisjoner. Departementet forutsetter at Stortinget neppe ønsker økt detaljrapportering knyttet til enkeltinnsatser, men heller en helhetlig framstilling av hvilke resultater som kan spores fra den samlede norske innsatsen i land og regioner. Videre antas det at det er ønskelig med en helhetlig framstilling av resultater fra tematisk innsats. For å kunne presentere dette på en måte som gjør budsjettet til et egnet styringsredskap for Stortinget, kan det være hensiktsmessig for enkelte områder å løfte resultatrapporteringen til et høyere nivå enn den enkelte post. I andre deler av budsjettet kan det fortsatt rapporteres resultater på postnivå, der dette gir helhet og mening.

Når det gjelder Riksrevisjonens spørsmål om hvorvidt "... iverksatte tiltak er tilstrekkelige med tanke på å få bedre resultatoppgåelse av den totale innsatsen av FN-støttede prosjekter på landnivå" har departementet følgende kommentar:

Dette dreier seg om å harmonisere innsatsen mellom FN-organisasjonene – først og fremst på landnivå, men også mellom organisasjonenes hovedkontorer – og å styrke FN's rolle i utviklingssamarbeidet. Her har Norge siden 1990-

årene vært en pådriver for en reform av FN-organisasjonenes arbeidsmåter, noe som munnet ut i planen fra 2006 om "Ett FN" på landnivå, med (1) én leder (2) ett program (3) ett budsjett (4) ett kontor. I Nepal har Norge vært en pådriver for at FN får og tar en sentral plass i gruppene som har arbeidet med koordinering og harmonisering etter fredsslutningen i 2006. Tiltak for samarbeid og harmonisering har vært en del av det norske budskapet på de årlige møtene med FN-organisasjonene. Departementets vurdering er at de tiltakene som er gjort fra norsk side på dette feltet – innenfor de gitte rammene – er tilfredsstillende.

Når det gjelder Riksrevisjonens spørsmål om hvorvidt "... departementet i de enkelte landene hvor slike FN-prosjekter støttes, i stor nok grad utnytter de mulighetene som finnes for oppfølging og kontroll" har departementet følgende kommentar:

Norsk bilateral støtte gjennom FN-organisasjonene er regulert av overordnede avtaler med disse, og vi er dermed bundet til å følge de avtalefestede reglene for rapportering og kontroll – noe som hindrer oss i å benytte visse virkemidler som vi ellers har til disposisjon. I St. prp. nr. 1 (2003–2004) ble det også slått fast at det ikke vurderes som praktisk eller regningsvarende at flere enkeltgivere gjennomfører samme kontrolltiltak overfor multilaterale organisasjoner. Likevel har Norge visse muligheter for å kreve separat rapportering, noe som i praksis gjerne har blitt håndhevet ved at departementet har krevet årsrapporter som beskriver fremdrift og måloppnåelse, samt sluttrapporter for de norsk-støttede tiltakene. I tillegg har det vært krevet en bekreftelse på prosjektutgiftene.

Hvis ambassadene rapporterer om problemer med kontroll av midler kanalisert gjennom en multilateral organisasjon, vil departementet bringe dette opp i organisasjonens styre dersom dette er ønsket fra ambassadens side.

Departementets vurdering er at de tilgjengelige kontrollmulighetene blir utnyttet.

Finansieringsordningen i det utvidede EØS og framdrift i Utenriksdepartementets utbetalinger
Som følge av utvidelsene av EØS i 2004 og 2007 har EØS/EFTA-landene (Island, Liechtenstein og Norge) forpliktet seg til å stille til rådighet totalt 1307 millioner euro til EUs 12 nye medlemsland samt Hellas, Portugal og Spania. Den norske

andelen av disse midlene utgjør 1270 millioner euro (drøyt 10 milliarder kroner).

Som for EUs støtteordninger, er det satt en frist for vedtak av prosjekter som kan støttes under EØS-finansieringsordningene. Det er mottakerlandenes ansvar å fremsende gode prosjektforslag. Prosjektsøknader som skal behandles av giverlandene må fremsendes giverlandene senest innen 31. januar 2009 for å sikre en forsvarlig saksbehandling på giversiden før fristen for prosjekttilsagn løper ut 30. april 2009. Prosjektsøknader som innsendes etter fristen vil i henhold til regelverket for EØS-finansieringsordningene ikke bli behandlet.

Utbetalinger til prosjekter som støttes av EØS-finansieringsordningene foretas på grunnlag av legitimerte, påløpte kostnader. Fristen for å pådra kostnader er satt til 30. april 2011, mens utbetalinger av legitimerte kostnader kan gå frem til 31. oktober 2011. For tre spesielle tilfeller (NGO-fond, stipendfond og fond for teknisk bistand, alle i Polen) er fristen forlenget til henholdsvis 30. april 2012 og 31. oktober 2012. Det er nedfelt i regelverket for EØS-finansieringsordningene at kostnader som påløper etter fristen vil bli ansett som ulegitimerte utgifter. Refusjonsanmodninger som oversendes etter fristen vil ikke bli imøtekommet.

Financial Mechanism Committee vedtok på sitt møte i juli d.å. en plan for behandling av prosjektsøknader i perioden frem til 30. april 2009. Planen legger til grunn en fortsatt god saksbehandling av alle prosjektsøknader som innsendes før 31. januar 2009. Tiltakene omfatter bl.a. styrking av personellsituasjonen i sekretariatet i Brussel (FMO), effektiviseringstiltak i forhold til vurdering av søknader samt intensivert dialog med mottakerlandene ifht tidsfrister og kvalitetskrav for søknadene.

Ettersom utbetalinger til vedtatte prosjekter skjer etterskuddsvis, er utbetalingstakten avhengig av prosjektfremdriften i mottakerlandene og av at refusjonsanmodninger innsendes. Noen av mottakerlandene har valgt å prefinansiere deler av prosjektene over eget statsbudsjett noe som medfører et etterslep i refusjonsutbetalinger i forhold til prosjektfremdriften. Sekretariatet i Brussel er i dialog med mottakerlandene for å sørge for at refusjonsanmodninger innsendes fortløpende.

Det er en forutsetning at prosjektene må oppfylle de krav til kvalitet, tidshorisont og relevans som

er nedfelt i regelverket for EØS-finansieringsordningene. Det er et omfattende regelverk knyttet til kontroll og revisjon av vedtatte prosjekter for å sikre at bevilgede midler benyttes i tråd med forutsetningene.

Anskaffelser og ikt-forvaltningen i Utenriksdepartementet

Riksrevisjonen anfører at departementet har brutt regelverk for offentlige anskaffelser i en rekke kjøp, og konstaterer svakheter ved departementets ikt-forvaltning. Svakheterne er særlig knyttet til manglende ny ikt-strategi og ny policy for informasjonssystemssikkerhet. Riksrevisjonen stiller på dette grunnlag spørsmål om departementet har prioritert ikt-sikkerhetsområdet i stor nok grad. For å sikre en helhetlig og forsvarlig håndtering av offentlige anskaffelser i samtlige avdelinger er det besluttet at det skal etableres en sentral anskaffelsesseksjon for Utenriksdepartementet som skal ha ansvar for bl. a. utvikle og vedlikeholde strategier, retningslinjer og rutinebeskrivelser for anskaffelse av vare-, tjeneste- og konsulentkjøp. Departementets innkjøpsstrategi for 2008–2011 ble vedtatt juli 08. Departementet deler Riksrevisjonens syn at det av personalmessige årsaker har vært forsinkelser i arbeidet med å gjennomføre de nødvendige tiltak, men det arbeides for fullt med departementets ikt-strategi og i henhold til plan vil ny ikt-strategi være ferdigstilt innen utløpet av 2008. Det arbeides også med departementets ikt-sikkerhetspolicy og som planlagt vil en ny ikt-sikkerhetspolicy være på plass i 2008. Arbeidet med ikt-beredskapsplan vil igangsettes som meddelt tidligere, når utrulling av nytt begrenset nett er ferdig.”

7 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i Norfund.

Utenriksdepartementets regnskap

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til departementets regnskap. Riksrevisjonen har avdekket vesentlige brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i 8 av 20 kontrollerte kjøp. Bruddene omfatter avrop på utdaterte rammeavtale, ulovlige direktekjøp og unnlattelse av å føre anskaffelsesprotokoll. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil iverksette ulike tiltak for å bedre styring og kompetanse på anskaffelsesområdet, samt at departementet har funnet å

måtte etablere en sentral anskaffelsesseksjon. Riksrevisjonen ser alvorlig på departementets betydelige brudd på regelverket og mangelfulle rutiner, og forutsetter at de varslede tiltakene vil sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen har påvist at departementet har svakheter i sin ikt-forvaltning, og er kritisk til at arbeidet med å ferdigstille ikt-strategi og ikt-sikkerhetspolicy ikke forventes ferdig før utgangen av 2008. Riksrevisjonen stiller seg videre kritisk til om oppgaven med å sikre en trygg ikt-forvaltning har fått høy nok prioritet, særlig sett i lys av at departementet fortsatt ikke har fått på plass sin ikt-beredskapsplan.

Bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka

Riksrevisjonen har påvist svakheter ved målformuleringer, resultatindikatorer, risikovurderinger og krav til resultatrapportering i prosjektdokumentasjonen for bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka som kan være en kilde til at prosjekter ikke oppnår de resultater som er forventet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at dette må forbedres, og at det pågår et kontinuerlig arbeid for å heve kvaliteten på tiltaksforvaltningen. Riksrevisjonen understreker at dette er forhold som er påpekt tidligere år ved revisjon av tilskudd til ulike bistandsland, og finner det uheldig at departementet fortsatt ikke har tilfredsstillende kvalitet på tiltaksforvaltningen. Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil iverksette tiltak for å forbedre rutinene på disse områdene og understreker viktigheten av at kvaliteten på prosjektdokumentasjonen bedres vesentlig slik at det er mulig i etterkant å vurdere måloppnåelse og om midlene blir brukt som forutsatt.

Riksrevisjonen registrerer at departementet har etablert flere kontrolltiltak for å avdekke og forhindre økonomiske misligheter og korrupsjon på departementsområdet. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av dette arbeidet og forutsetter at arbeidet fortsatt blir gitt prioritet.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet oppgir at FN-organisasjoner generelt og UNDP spesielt bare i noen grad har klart å spille den koordinerende rollen på utviklingsagendaen som de burde ha hatt. Riksrevisjonen har på bakgrunn av dette stilt spørsmål ved om iverksatte kontrolltiltak er tilstrekkelige med tanke på å få bedre resultatoppnåelse av den totale innsatsen av FN-

støttede prosjekter på landnivå. Riksrevisjonen mener at disse kontrolltiltakene ikke er tilfredsstillende og forutsetter at dette arbeidet blir gitt tilstrekkelig prioritet.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om departementet, i land hvor bilaterale avtaler er inngått med en FN-organisasjon, i stor nok grad utnytter de mulighetene som finnes for oppfølging og kontroll på landnivå. Riksrevisjonen registrerer at departementets vurdering er at tilgjengelige kontrollmuligheter er utnyttet. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det oppnås tilstrekkelig sikkerhet for at de kontrolltiltak som gjennomføres, bekrefter at midlene blir brukt som forutsatt.

Finansieringsordningen i det utvidede EØS og framdrift i Utenriksdepartementets utbetalinger

Riksrevisjonen har merket seg at Utenriksdepartementet legger opp til en fortsatt god saksbehandling for alle prosjektsøknader som innsendes før 31. januar 2009, og at de risikodempende tiltak som er satt i verk i denne forbindelse blant annet inkluderer styrking av personellsituasjonen i sekretariatet i Brussel (FMO), effektiviseringstiltak i forhold til vurdering av søknader samt intensivt dialog med mottakerlandene i henhold til tidsfrister og kvalitetskrav for søknadene. Riksrevisjonen har videre merket seg at det er en forutsetning at prosjektene oppfyller krav til kvalitet, tidshorisont og relevans som er nedfelt i regelverket for EØS-finansieringsordningene. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at kvalitetskravene nedfelt i regelverket, til tross for korte frister, blir etterlevd og kontinuerlig fulgt opp.

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen la i Dokument nr. 1 (2007–2008), og kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 172 (2007–2008), til grunn at den varslede gjennomgangen av hvordan arbeidstidsbestemmelsene i departementet blir praktisert, ville bli gitt prioritet i år. Departementet varsler at arbeidet ikke er ferdigstilt da de må se på arbeidstidsordningen i departementet og på utenriksstasjonene samlet for å finne en helhetlig ordning for hele utenriksstjenesten. Riksrevisjonen finner det uheldig at arbeidet har tatt lang tid og forutsetter at arbeidet nå blir ferdigstilt.

I revisjonsrapporten til statsregnskapet for 2006 tok Riksrevisjonen opp forhold vedrørende besøksrevisjon ved ambassader, bilateral bistand til Zambia, Malawi og Mosambik, flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i desember 2004 og

prosjektsamarbeid med Russland. Riksrevisjonen anser sakene som tilfredsstillende fulgt opp og besvart av departementet, og sakene anses derfor for avsluttet.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet fortsetter arbeidet med å justere sine rutiner på flere av de områdene Riksrevisjonen har tatt opp, og at opplæring, rådgivning og kompetanseutvik-

ling vektlegges i økende grad. Videre at departementet er opptatt av en god dialog med Riksrevisjonen i sitt arbeid med å bedre forvaltningsrutinene ytterligere, samtidig som særtrekk ved de ulike tilskuddsordninger kommuniseres tydeligere.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon av effektiviteten i humanitær bistand.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Annelise Høegh

Therese Johnsen
(selskapskontroll)

Geir-Ketil Hansen

Jan L. Stub

Ranveig Frøiland

Per Anders Engeseth

V Vedlegg

Vedlegg I

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 statens tjenestemenn m.m. §§ 2 til 5 om kunn-

gjøring 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 tjenestetilsetninger 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, måloppnåelse 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 til-litsvalgte, 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 bemerkninger 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 regnskapene 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 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, dokumenter 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 dennes 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 formidlingssenter for reindrift
Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene
Meklingsinstitusjonen
Pensjonstrygden for sjømenn
Petroleumstilsynet
Ressurssenter for natur- og reindriftstjenester
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
Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne
Statens institutt for forbruksforskning

Finansdepartementet

Virksomheter mv.

Finansmarkedsfondet
Folketrygdfondet og Statens pensjonsfond – Norge
Kredittilsynet
Senter for statlig økonomistyring

Skatteetaten
Statens innkrevingsentral
Statens pensjonsfond – Utland
Statistisk sentralbyrå
Toll- og avgiftsetaten

Selskaper mv.

Norges Bank

Fiskeri- og kystdepartementet

Virksomheter mv.

Fiskeridirektoratet
Kystverket
Havforskningsinstituttet
Nasjonalt institutt 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 og 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
Direktoratet for forvaltning og IKT
Departementenes servicesenter (DSS)
Statens Pensjonskasse
Statsbygg

Selskaper mv.
Statskonsult AS (avviklet i 2007)

Forsvarsdepartementet

Virksomheter mv.
Forsvaret
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
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-Øst RHF
Helse Vest RHF
KITH AS

Justis- og politidepartementet

Virksomheter mv.
Direktoratet for nødkommunikasjon
Direktoratet for samfunnssikkerhet 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.

Itas amb 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
Bjergvin bispedømme
Borg bispedømme
Bunad- og folkedraktrådet
Den norske kirkes landsforbund
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
Riksarkivet
Rikskonsertene
Riksteatret
Språkrådet
Stavanger bispedømme
Svalbard kirke
Sør-Hålogaland bispedømme
Tunsberg bispedømme
Kunst i offentlige rom

Selskaper mv.

Carte Blanche AS
Den Nationale Scene AS
Den Norske Opera AS
Filmparken AS

Hundreårsmarkeringen – Norge 2005 AS
(avviklet i 2007)
Nationaltheatret AS
Norsk rikskringkasting AS
Rogaland Teater AS
Trøndelag Teater AS

Kunnskapsdepartementet

Virksomheter mv.

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO)
Foreldreutvalget for grunnskolen
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
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
Samisk videregående skole
Senter for internasjonalisering av høyere utdan-
ning
Statens fagskole for gartnere og blomsterdekor-
tører

Statens lånekasse for utdanning
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Utdanningsdirektoratet
Voksenopplæringsinstituttet (VOX)

Selskaper mv.

Agderforskning AS
Akvaforsk AS (innfusjonert i Nofima AS i 2007)
Arbeidsforskningsinstituttet AS
Bergen Teknologioverføring AS
Birkeland innovasjon AS
Christian Michelsen Research AS
Havbruksstasjonen i Tromsø AS
HIST kompetanse AS
International Research Institute of Stavanger AS
Møreforskning AS
NCE Subsea Drift AS
Norkveite AS
Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste AS
Northern Research Institute Tromsø AS
NTNU Samfunnsforskning AS
NTNU Technology Transfer AS
Rya Gods og Skoger AS
Samfunns- og næringslivsforskning AS
Sem Gjestegård AS
Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi AS
Senter for økonomisk forskning AS
Simula Research Laboratory AS
Studentsamskipnadene
Teknova AS
Trøndelag forskning og utvikling AS
TTO Nord AS
Unifob AS
UNINETT AS
Unirand AS
Universitetet i Bergen Eiendom AS
UNIS – Universitetssenteret på Svalbard AS
Vangslund AS

Landbruks- og matdepartementet

Virksomheter mv.

Bioforsk
Mattilsynet
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forsk-
ning
Norsk institutt for skog og landskap
Reindriftsforvaltningen
Statens Landbruksforvaltning
Veterinærinstituttet

Selskaper mv.
Instrumenttjenesten AS
Kimen Såvarelaboratoriet AS
Statskog SF
Staur gård AS
Veterinærmedisinsk Oppdragscenter AS

Miljøverndepartementet

Virksomheter mv.
Direktoratet for naturforvaltning
Norsk kulturminnefond
Norsk Polarinstitut
Produktregisteret
Riksantikvaren
Statens fiskefond
Statens forurensingstilsyn
Statens kartverk
Viltfondet

Selskaper mv.
Polarmiljøsenderet 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 i petroleumsvirksomheten (SDØE)
Statens petroleumforsikringsfond

Selskaper mv.
Enova SF
Gassco AS
Gassnova SF
Petro AS
Statnett SF
StatoilHydro 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 ombudsmannsnevnd
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,
overvåkings- og sikkerhetstjeneste
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Nordiske virksomheter

NordForsk

Nordisk Energiforskning

Nordisk film- og TV-fond (NFTF)

Nordisk Innovasjonscenter

Nordisk Institutt for kunnskap om kjønn (NIKK)

Nordisk Institutt for Odontologiske Materialer
(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





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

