

# Innst. S. nr. 138

(2000-2001)

## Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om

### 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 1999.

### 2. Saker for desisjon av Stortinget og saker til orientering

Dokument nr. 1 (2000-2001)

Til Stortinget

#### 1. Innledning

I samsvar med Grunnlovens § 75 k har Riksrevisjonen i Dokument nr. 1 (2000-2001) lagt frem for Stortinget antegnelser med svar og forslag til desisjon av statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard sammen med ekstrakt av regnskapene for 1999.

Det er tatt opp i alt 37 saker, 25 antegnelser og 12 saker til orientering. Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapene for 1999 for Ila landsfengsel og sikringsanstalt, Norges veterinærhøgskole, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Rikshospitalets Apotek og Radiumhospitalets apotek. Regnskapene til Toll- og avgiftsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Statens veiledningskontor for oppfinnere er godkjent med forbehold.

I tilknytning til revisjonen av Rikstrygdeverkets regnskap og regnskapet til Statens Pensjonskasse er det påvist en rekke feil og mangler når det gjelder beregning av pensjoner, både i Statens Pensjonskasse og i Folketrygden. Dette har medført dels betydelige feilutbetalinger. Riksrevisjonen ser svært alvorlig på dette.

I de senere årenes antegnelser er det tatt opp en rekke saker knyttet til regnskapsføringen i departementene og underlagte virksomheter, samt problemer knyttet til innføringen av nye økonomisystemer, jf. Riksrevisjonens brev til Statsministerens kontor og Finansdepartementet i tilknytning til fjorårets antegnelser. Det er gjort et omfattende arbeid i forvaltningen for å rette opp påpekte forhold, men i en del virksomheter er det fremdeles vesentlige feil og mangler knyttet til økonomiforvaltningen. Innføringen av nye økonomisystemer skaper fortsatt problemer, og mange virksomheter har fremdeles manglende forståelse for viktigheten av avstemmingsrutiner som kan avdekke feil og mangler i regnskapet gjennom året. Blant annet på grunn av

mangelfull kvalitetssikring oppstår det også feil i innrapporteringen til statsregnskapet.

Det er tatt opp flere saker som omhandler store saksrestanser og restanser knyttet til innfordring, bl.a. når det gjelder arveavgift. Lang saksbehandlingstid knyttet til beregningen av arveavgift har vært tatt opp en rekke ganger tidligere.

Staten har i den senere tid opprettet en rekke selvstendige virksomheter - enten ved omdanning og fristilling av statlig virksomhet - eller ved at statlig kapital er stilt til rådighet ved nyetableringer. Gjennomført revisjon gir indikasjon på at det er behov for å utvikle retningslinjer for hvordan fristilling av statlig virksomhet skal forberedes og gjennomføres, bl.a. med hensyn til hvilke verdivurderinger som skal legges til grunn ved overføringen av formuesverdier.

En tidligere antegnelse desidert "Til observasjon" tas opp på nytt i årets antegnelser. Forøvrig legger Riksrevisjonen fram for Stortinget en gjennomgåelse og vurdering av antegnelsene til statsregnskapene for 1995-1998 desidert "Til observasjon" i Dokument nr. 3:1 (2000-2001).

#### 1.1 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, har merket seg at tidligere antegnelser desidert "Til observasjon" tas opp på nytt i årets antegnelser. Det vises for øvrig til Stortingets behandling av Dokument

nr. 3:1 (2000-2001) om Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelse til statsregnskapene for 1995-1998 desident "Til observasjon," jf. Innst. S. nr. 137 (2000-2001).

Komiteen ser alvorlig på at Riksrevisjonen ikke har kunnet godkjenne regnskapene for 1999 for Ila landsfengsel og sikringsanstalt, Norges veterinærhøgskole, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Rikshospitalets Apotek og Radiumhospitalets apotek, samt at regnskapene til Toll- og avgiftsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Statens veiledningskontor for oppfinnere kun er godkjent med forbehold. Komiteen forutsetter at dette er forhold som blir prioritert rettet opp av de berørte institusjoner og ansvarlig departement.

Komiteen ser alvorlig på at det er påvist en rekke feil og mangler når det gjelder beregning av pensjoner, både i Statens Pensjonskasse og i Folketrygden, noe som har medført dels betydelige feilutbetalinger. Komiteen viser til at det for den enkelte pensjonsmottaker vil være svært vanskelig å kontrollere hvorvidt pensjonsutbetalingen er riktig. Det er derfor etter komiteens oppfatning helt avgjørende at regelverket, rutinene og kvalitetssikringen på en betryggende måte ivaretar den enkelte pensjonsmottakers sikkerhet for rett utbetaling. Komiteen viser for øvrig til merknader under Arbeids- og administrasjonsdepartementet *Punkt 2.3 Statens Pensjonskasse – revisjon av pensjoner.*

Komiteen viser til at det i forbindelse med de senere årenes antegnelser er det tatt opp en rekke saker knyttet til regnskapsføringen i departementene og underlagte virksomheter, samt problemer knyttet til innføringen av nye økonomisystemer, jf. Riksrevisjonens brev til Statsministerens kontor og Finansdepartementet i tilknytning til fjorårets antegnelser. Komiteen registrerer at det er gjort et omfattende arbeid i forvaltningen for å rette opp påpekte forhold, men at det i en del virksomheter fremdeles er vesentlige feil og mangler knyttet til økonomiforvaltningen. Komiteen har merket seg at innføringen av nye økonomisystemer fortsatt skaper problemer. Komiteen ser svært alvorlig på dette. Komiteen vil presisere viktigheten av at problemene knyttet til regnskapsføring og økonomiforvaltning blir prioritert av hele forvaltningen. Komiteen viser for øvrig til komiteenes merknader i Innst. S. nr. 102 (1998-1999) vedrørende problemer med innføringen av nye økonomisystemer i forbindelse med den raske innføringen av det nye økonomireglementet og komiteens behandling av Riksrevisjonens Dokument nr. 1 (1999-2000), jf. Innst. S. nr. 107 (1999-2000). Komiteen forutsetter at de nevnte tiltakene har blitt fulgt opp av forvaltningen.

Komiteen registrerer at det er tatt opp flere saker som omhandler store saksrestanser og restanser knyttet til innfordring, bl.a. når det gjelder arveavgift. Komiteen viser til at det i den senere tid er opprettet en rekke selvstendige virksomheter - enten ved omdanning og fristilling av statlig virksomhet - eller ved at statlig kapital er stilt til rådighet ved nyetableringer.

Komiteen registrerer at den gjennomførte revisjon gir indikasjon på at det er behov for å utvikle retningslinjer for hvordan fristilling av statlig virksomhet skal forberedes og gjennomføres. Komiteen forutsetter at det på området blir vurdert igangsatt nødvendige tiltak for å ivareta nevnte forhold.

Komiteen har merket seg de orienteringssaker som fremkommer under de ulike departementene.

Komiteen vil i de følgende kapitler komme nærmere inn på enkelte av sakene vedrørende de ulike departementene hvis virksomhet er omhandlet i Dokument nr. 1 (2000-2001). Når det gjelder de andre sakene for de aktuelle departementene, slutter komiteen seg uten nærmere kommentarer til Riksrevisjonens forslag til desisjon.

## **2. Arbeids- og administrasjonsdepartementet**

### *2.1 Behandling av feilutbetaling og misbruk av attføringsytelser*

Riksrevisjonen har for regnskapsåret 1999 gjennomført en revisjon vedrørende behandling av feilutbetalinger og misbruk av attføringsytelser for å følge opp de svakheter, feil og mangler som ble avdekket i en tidligere undersøkelse som Riksrevisjonen har redegjort for i antegnelse til statsregnskapet for 1997. I 1999 ble kontrollen gjennomført i åtte fylker hvor feilutbetalings- og misbrukssaker var sentralisert ved utvalgte enheter i et arbeidskontor, samt sju arbeidskontorer i de fylkene hvor sakene ikke var sentralisert.

Revisjonen viste fortsatt avvik mellom gjeldende rutiner og retningslinjer og praksis. Videre ble det registrert at i enkelte saker var saksbehandlingstiden mer enn seks måneder. Revisjonen viste for øvrig at antallet feilutbetalings- og misbrukssaker varierer mellom de forskjellige likeartede enheter og arbeidskontorer, samt at det ikke alltid ble skilt mellom feilutbetalings- og misbrukssaker. I noen tilfeller var rutinene ved lønnstrekk eller trekk i andre løpende ytelser, og oversendelse til namsmannen for utlegg ikke fulgt. Det ble videre registrert at utestående restanser på feilutbetalings- og misbrukssaker utgjorde i mai 1998 ca. 12,2 mill. kroner og i november 1999 ca. 23,4 mill. kroner.

Arbeidsdirektoratet opplyser at registrerte avvik vil bli fulgt opp med gjeldende enheter. Videre uttaler direktoratet at det er lagt opp til at fylkesarbeidskontorene kan bestemme hvilke saker som skal behandles ved enheten, og hvilke som fra en hensiktsmessighetsvurdering fortsatt skal behandles ved arbeidskontorene. Selv om antall saker varierer sterkt fra en enhet til en annen, er det ifølge direktoratet ikke nødvendigvis fordi enhetene gjør en dårligere jobb i et fylke hvor enheten har få saker. Det heter videre at den samme forklaringen i utgangspunktet kan legges til grunn også når det gjelder skillet mellom misbrukssaker og andre feilutbetalingssaker. Direktoratet uttaler at antall saker ved ulike enheter i noen grad kan forklares med varierende antall stønadsmottakere. For øvrig vil Statens Innkrevingsentral fra 1. januar 2000 overta ansvaret for innkrevningen av feilutbetalte attføringsytelser.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har bedt direktoratet om å prioritere arbeidet med å korrigere forhold som har vært påpekt av Riksrevisjonen tidligere når det gjelder saksbehandling knyttet til forvaltningen av attføringsytelsene. Departementet ser alvorlig på at Riksrevisjonen fortsatt har avdekket avvik mellom gjeldende rutiner og retningslinjer og praksis når det gjelder saksbehandling knyttet til feilutbetaling og misbruk av attføringsytelser. Videre uttaler departementet at det vil bli presisert overfor Arbeidsdirektoratet at det skal følge dette opp med fylkene og iverksette tiltak for å sikre at rutine og retningslinjene blir fulgt. Det heter videre at direktoratet også vil bli bedt om å undersøke årsakene til de store variasjonene i saksmengden og eventuelt foreslå tiltak hvis det skulle være nødvendig. Departementet er imidlertid enig med direktoratet i at dette i seg selv ikke nødvendigvis innebærer at kontorer med få saker ikke gjør en god jobb på dette feltet.

Departementet uttaler videre at det er enig i at det bør skilles mellom feilutbetalinger etter årsak, men at dette gjøres ifølge direktoratet også i dag. Det vil også bli bedt om at dette innskjerpes overfor fylkesarbeidkontorene slik at det er mulig å skille mellom feilutbetalings- og misbrukssaker. Departementet vil be direktoratet om å sørge for at rutine følges slik at krav ikke foreldes. Videre uttales det at departementet vil be om at etatens bruk av rutiner for utlegg, lønnstrekk eller andre løpende ytelse blir fulgt.

Avslutningsvis opplyser departementet at fra 1. januar 2001 vil nye regler for attføringsytelser bli innført, og at det også vil bli innført nye IT-systemer knyttet til forvaltningen og utbetalingen av attføringsytelsene. Ifølge departementet vil dette være med på å redusere antall feilutbetalingssaker og legge til rette for at avstemmingen vil kunne skje løpende gjennom året. Det heter videre at nytt saksbehandlingssystem skal være implementert fullt ut innen 1. januar 2003, og dette vil på en bedre måte enn dagens system bidra til at retningslinjer og rutiner følges.

Riksrevisjonen uttaler at den ser det som uheldig at det fortsatt avdekkes avvik mellom rutiner, retningslinjer og praksis i saksbehandlingen knyttet til feilutbetalinger og misbruk av attføringsytelser.

Riksrevisjonen har merket seg at det er opprettet egne enheter som utelukkende skal arbeide med feilutbetalingssaker, og at det vil bli sett på mulighetene for å styrke den forebyggende innsatsen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at Aetat Arbeidsdirektoratet iverksetter tilstrekkelige tiltak for å bedre saksbehandlingen på området.

Riksrevisjonen foreslår: "Til observasjon".

### 2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at undersøkelsen er gjennomført for å følge opp de svakheter som ble avdekket i undersøkelsen vedrørende "ytelser til yrkesrettet attføring", jf. Dokument nr. 1 (1998-1999) og Dokument nr. 3:1 (1999-2000).

Komiteen har merket seg at revisjonen fortsatt viser avvik mellom gjeldende rutiner og retningslinjer og praksis vedr. behandling av feilutbetalinger og misbruk av attføringsytelser og at utestående restanser på slike saker har økt fra 12,2 mill. kroner i mai 1998 til 23,4 mill. kroner i november 1999.

Komiteen har registrert at departementet ser alvorlig på situasjonen og at det er opprettet egne enheter som kun skal arbeide med feilutbetalingssaker og at det vil bli sett på mulighetene for å styrke den forebyggende innsatsen. Komiteen forutsetter at departementet følger opp at Aetat Arbeidsdirektoratet iverksetter tilstrekkelige tiltak for å bedre saksbehandlingen på området – herunder at rutiner følges slik at krav ikke foreldes.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forslag til desisjon "Til observasjon".

### 2.3 Statens Pensjonskasse - revisjon av pensjoner

Riksrevisjonen har foretatt kontroller av beregning og utbetaling av pensjoner fra Statens Pensjonskasse (SPK). Målsettingen for kontrollen har vært å vurdere om SPK utbetalte korrekte pensjoner i henhold til gjeldende regelverk.

Ved utgangen av 1999 var det i underkant av 180 000 personer som mottok alderspensjon, uførepensjon, pensjon til etterlatte, barnpensjon eller avtalefestet pensjon fra SPK. Disse fikk i 1999 utbetalt ca. 8,6 mrd. kroner i pensjon etter samordning.

Riksrevisjonen har bl.a. avdekket feil og mangler på følgende områder knyttet til behandlingen av pensjoner i SPK:

- Dataintegritet ved konvertering til nytt system
- Mangelfull integritet mellom godkjente og anvendte data ved beregning av ytelse
- Ikke iverksatte pensjonsvedtak
- Barnetillegg
- Innhentelse av samordningsdata om folketrygd
- Registrering av stopp av attførings-/rehabiliteringspenger
- Mangelfulle logiske kontroller
- Feil fastsettelse av pensjon i henhold til samordningsloven §23.2
- Avstemming av utbetalinger
- Manglende omregning pr. 1. mai 1999
- Systemdokumentasjon
- Stikkprøvekontroll foretatt av internrevisjonen

Riksrevisjonen har avdekket at det er utbetalt både for mye og for lite i pensjoner med til dels betydelige beløp. Siden det er vanskelig for den enkelte å kontrollere om pensjonsutbetalingen er riktig, ser Riksrevisjonen svært alvorlig på dette.

Feilene kan generelt knyttes til svakheter i system og rutiner. Det er bl.a. påvist en rekke svakheter i programmerte maskinelle kontroller og mangelfull funksjonsdeling. Riksrevisjonen anser det for eksempel som uheldig at samme saksbehandler har ansvar for

fastsetting og utbetaling av pensjonen når det samtidig er påvist at eventuelle feil ikke fanges opp av de maskinelle kontrollene i systemet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har bl.a. svart at med de store utfordringer SPK i dag står overfor, og i en tid med økende arbeidsbelastning, har det vært nødvendig med klare prioriteringer og langsiktighet i SPKs oppgaveløsning. Prioriteringer har vært gjort slik at den enkelte pensjonist ikke skal bli skadelidende ved ikke å få pensjon utbetalt til rett tid. SPK innførte fra og med mai 1999 en utbetalingsgaranti, og status i dag er at tilnærmet alle pensjoner utbetales til rett tid. Garantien er nå utvidet til å gjelde også endringer av igangsatte pensjoner. Videre er SPKs tilgjengelighet på telefon og evne til å besvare brev innen fristen betydelig forbedret og er i dag tilfredsstillende.

Departementet ser alvorlig på de kritikkverdige forhold som er avdekket av Riksrevisjonen. Departementet vil i styringsdialogen med SPK ta opp Riksrevisjonens merknader i sin fulle bredde for å få igangsatt nødvendige kvalitetssikringstiltak.

Departementet er lite tilfreds med at feilprosenten i pensjonsutbetalingene ikke har blitt redusert i løpet av de siste årene, og har i den løpende etatsstyringsdialogen med SPK påpekt dette forholdet flere ganger. Saken vil bli tatt opp på nytt med SPK så lenge andelen feilutbetalte pensjoner ikke er tilfredsstillende. Imidlertid er de feilutbetalte pensjonsbeløp mindre enn før og det er dermed grunnlag for å si at SPK den senere tid har forbedret sin oppgaveløsning på dette området. Departementet er fornøyd med SPKs måloppnåelse knyttet til utbetalingsgarantien, og status i dag er at tilnærmet alle pensjoner utbetales til rett tid. Garantien er også utvidet til å gjelde endringer av igangsatte pensjoner.

Departementet understreker at kravene til rask og effektiv oppgaveløsning ikke skal gå på bekostning av kravene til kontroll og rettssikkerhet for SPKs medlemmer. Departementet og SPK vil opprettholde målsettingen om at minimum 95 pst. av nye pensjonsutbetalinger skal utbetales riktig ved første gangs utbetaling. SPKs arbeid med å redusere antall feil i pensjonsutbetalingene skal være et prioritert område inntil situasjonen har blitt tilfredsstillende.

Riksrevisjonen ser svært alvorlig på omfanget av feil i utbetalte pensjoner. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i styringsdialogen med SPK vil ta opp Riksrevisjonens merknader og iverksette nødvendige tiltak.

Riksrevisjonen foreslår: "Til observasjon".

#### 2.4 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det i 1995 ble iverksatt et femårig teknologisk omstillingsprosjekt for Statens Pensjonskasse og at SPK som en del av dette prosjektet, tok i bruk et nytt system for beregning og utbetaling av pensjoner (Kasper MP4) i begynnelsen av 1999.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har avdekket flere feil og mangler i den interne kontrollen knyttet til behandlingen av pensjoner i SPK og at feilene generelt kan knyttes til svakheter i system og rutiner.

Komiteen finner det ikke tilfredsstillende at feilprosenten i pensjonsutbetalingene ikke har blitt redusert i løpet av de siste årene og vil påpeke at det er svært vanskelig for den enkelte å kontrollere om pensjonsutbetalingene er riktige.

Komiteen er tilfreds med at tilnærmet alle pensjoner utbetales til rett tid, men vil understreke at kravene til rask og effektiv saksbehandling ikke skal gå på bekostning av kravene til kontroll og rettssikkerhet for SPKs medlemmer.

Komiteen forutsetter at departementet holder en løpende dialog med SPK om forholdene og iverksetter nødvendige tiltak.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forslag til desisjon "Til observasjon".

### 3. Finansdepartementet

#### 3.1 Skatteregnskapsentralene – avtalemessige forhold, IT-sikkerhet og dokumentasjon

De kommunevise skatteregnskapene er fellesregnskap for staten og vedkommende kommune over felles innkrevde skatter m.v., som etter bestemte regler blir å fordele mellom skattekreditorene. Private regnskapsentraler utfører etter avtaler driftsoppgaver vedrørende standard skatteregnskap. Ansvar for regnskapssystemet er tillagt Skattedirektoratet.

Revisjonsansvaret for skatteregnskapene er delt mellom kommunerevisjonene og Riksrevisjonen.

Det er ved revisjonen av regnskapet for 1999 påvist en del mangler vedrørende forholdet mellom Skattedirektoratet og skatteregnskapsentralene bl.a.:

- Det er ikke avtalefestet at Skattedirektoratets generelle krav til IT-sikkerhet i skatteetaten også skal gjelde for skatteregnskapene.
- Det er i liten grad stilt krav til IT-sikkerhet, herunder sikkerhetsrutiner og sikkerhetsnivå, beredskapsplaner og beredskapsnivå, loggføring, fysisk og funksjonell sikring, tilgangskontroller, rapporteringsrutiner vedrørende sikkerhet og system- og brukerdokumentasjon.
- Det er ikke avtalefestet at Skattedirektoratet og Riksrevisjonen har rett til innsyn og kontrolladgang vedrørende skatteregnskapsentralenes systemer for skatteregnskapene.

Videre er det anført at det synes som om direktoratet ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til de sikkerhets- og kontrollmessige sidene ved bruk av driftssentraler/skatteregnskapsentraler i forbindelse med driften av skatteregnskapene. Revisjonen har antatt at de generelle kravene til IT-sikkerhet i skatteetaten også bør omfatte skatteregnskapet, og at det derfor bør avtales at sentralene har ansvaret for at skatteetatens

krav til IT-sikkerhet implementeres og etterleves. Riksrevisjonen har også pekt på at dokumentasjonen vedrørende skatteregnskapssystemene synes mangelfull, og bedt om en oversikt over hvilken dokumentasjon som finnes på området.

Skattedirektoratet har anført at det i noen grad er behov for ytterligere avtalefesting av eget oppfølgingsansvar overfor skatteregnskapssentralene. Direktoratet vil vurdere hvorvidt det bør avtales innsynsrett for direktoratet i skatteregnskapssentralenes håndtering av skatteregnskapet, samt sikkerhetsrutiner omkring oppbevaring og håndtering av data. Det opplyses at også Riksrevisjonens innsynsrett i denne sammenheng vil bli tatt hensyn til, og at direktoratet vil komme tilbake til dette i tilknytning til at nåværende treårsavtale må fornyes i mai 2001.

Direktoratet har gitt uttrykk for at *Strategi, politikk og standarder for IT-sikkerhet i skatteetaten* i utgangspunktet gjelder for skatteregnskapet, men at dette ikke er nedfelt uttrykkelig i avtaleverket. Videre opplyses det at direktoratet vil opprette en arbeidsgruppe for å gjennomgå hvilke krav som bør stilles til IT-sikkerhet ved skatteregnskapssentralene, og arbeidet skal være avsluttet med frist 1. november 2000. Det vil deretter bli vurdert om det er behov for å endre gjeldende avtale med hensyn til krav til sikkerhet. Eventuelle endringer vil bli innarbeidet i forbindelse med inngåelse av ny avtale.

Finansdepartementet finner det uheldig at det kan råde uklarhet om hvilke krav som stilles til skatteregnskapssentralenes IT-sikkerhet, og forutsetter at direktoratet tar initiativ til å endre gjeldende avtale omgående dersom det viser seg å være vesentlige mangler ved gjeldende sikkerhetsrutiner og de kravene som følger av gjeldende avtaleverk. Departementet mener videre at etablering av en tilfredsstillende innsynsrett for direktoratet og Riksrevisjonen er viktig, men at arbeidet med IT-sikkerhet bør ha første prioritet.

Når det gjelder dokumentasjonen, blir det opplyst at Skattedirektoratet vil foreta en vurdering av hva som anses som tilfredsstillende kvalitet på dokumentasjon på de ulike områdene.

Riksrevisjonen bemerker at avtalene som regulerer den løpende utvikling og drift av de kommunevise skatteregnskapene ikke synes i tilstrekkelig grad å ivareta kravene til sikkerhetsnivå og sikkerhetsrutiner i skatteregnskapet. Riksrevisjonen har merket seg opplysningen om at en arbeidsgruppe i Skattedirektoratet skal gjennomgå hvilke krav som bør stilles til IT-sikkerhet ved skatteregnskapssentralene, og at departementet forutsetter at direktoratet tar initiativ til å endre gjeldende avtaler omgående dersom inngåtte avtaler har vesentlige mangler. For øvrig framstår dokumentasjonen vedrørende skatteregnskapssentralenes systemer som mangelfull.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet anser etableringen av en tilfredsstillende innsynsrett for Riksrevisjonen og Skattedirektoratet som viktig, og at det vil bli iverksatt tiltak for å bedre kvaliteten på

dokumentasjonen på de områdene som ikke vurderes som tilfredsstillende.

Finansdepartementet uttaler i sitt svar at de har merket seg Riksrevisjonens uttalelse om viktigheten av at bestemmelser som sikrer rett til innsyn og kontroll for Riksrevisjonen tas inn i gjeldende avtaler. Departementet har på den bakgrunn i brev av 25. september 2000 bedt Skattedirektoratet om umiddelbart å iverksette tiltak for å innarbeide slike bestemmelser i gjeldende avtaler.

Finansdepartementet viser for øvrig til sitt brev av 26. juni 2000 til Riksrevisjonen og har ingen ytterligere merknader til realiteten i saken.

Riksrevisjonen uttaler at den anser det som kritikkverdige at det ikke er satt samme krav til IT-sikkerhet mht. de kommunevise skatteregnskapene som for andre systemer i skatteforvaltningen, og at det er mangler mht. dokumentasjonen vedrørende skatteregnskapssentralenes systemer. Riksrevisjonen forutsetter at departementet klargjør og iverksetter nødvendige tiltak for å sikre tilfredsstillende sikkerhet og dokumentasjon.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet har bedt Skattedirektoratet om umiddelbart å iverksette tiltak for å sikre Riksrevisjonens rett til innsyn og kontroll i skatteregnskapssentralenes systemer.

Riksrevisjonen foreslår: "Til observasjon".

### 3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har funnet kritikkverdige forhold vedrørende de avtalene som er inngått mellom Skattedirektoratet og skatteregnskapssentralene, samt vedrørende IT-sikkerhet og dokumentasjon. Komiteen vil understreke at det ikke må være tvil om at Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og kontroll vedrørende skatteregnskapssentralenes systemer som i forvaltningen ellers, og at dette bør komme klart fram i avtalene. Det er også av stor viktighet at skatteregnskapssentralene følger samme regler vedr. IT-sikkerhet som skatteetaten for øvrig. Komiteen har merket seg at Finansdepartementet vil sette i verk tiltak for å bedre situasjonen.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forslag til vedtak, "Til observasjon".

### 3.3 Kommune 2312 sokkel/utland – restanseutvikling og innkrevingen

Kommune 2312 ble med virkning fra inntektsåret 1980 opprettet som en egen likningskommune for skattlegging, kontroll og innkreving av skatt vedrørende utenlandske arbeidstakere og utenlandske oppdragstakere som er skattepliktige til Norge, og som arbeider med eller driver virksomhet på land eller på den norske kontinentalsokkelen og ikke har annen tilknytning til Norge enn midlertidig opphold/oppdrag i riket eller på sokkelen. Likningsfunksjonen er lagt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker, mens Stavanger kemnerkontor er tillagt funksjonen som skatteoppkrever. Kommunerevisjonen i Midt-Rogaland har

den løpende kontroll av skatteregnskapet/innfordringen, mens Rogaland skattefuskkontor fører tilsyn med kemnerkontorets arbeid. Innkrevingen av sokkelskatt/utenlandsskatt er problemfylt, og har tidligere vært omtalt i Dokument nr. 1 (1990-1991).

Det har de senere år vært en sterk økning i skattymassene og i innbetalt skattebeløp for kommune 2312. Antall skattytere har økt fra ca. 16 000 i 1995 til ca. 30 000 i 1999, og innbetalt skattebeløp har økt fra 507 mill. kroner i 1991 til 1 655 mill. kroner i 1999.

Kommunerevisjonen uttaler i revisjonsberetningen for 1999 at skatteoppkrevers arbeid med sikring og innkreving av skattekrav for tiden ikke fungerer tilfredsstillende. Det vises til skatteoppkreverens årsrapport for 1999 der det framgår at innkrevingsarbeidet er på etterskudd, i hovedsak på grunn av vesentlig økning i restansmassen, økt belastning som følge av arbeid med nytt innkrevningssystem, vesentlige endringer i likningen fra tidligere år samt betydelig manuelt merarbeid med årets lønns- og trekkoppgaver på grunn av feilstyring av skattetrekk. Kommunerevisjonen anser dagens situasjon som svært bekymringsfull.

Skattedirektoratet deler den bekymring som er framkommet mht. økning i antall skattytere, økning i utestående restanser og manglende innkrevingsaktivitet. Det understrekes at en rask innfordringspågang vil være helt avgjørende.

Finansdepartementet gir uttrykk for at det ser alvorlig på situasjonen, og viser til at direktoratet har iverksatt en rekke tiltak for å forbedre innkrevingsarbeidet ved kommune 2312. Dette gjelder bl.a. innføring av nytt elektronisk saksbehandlersystem, gjennomgåelse av instruksjer og rutiner, tettere oppfølging fra direktoratets side, samt styrking av ressursituasjonen.

Departementet uttaler videre at en bistandsavtale med Storbritannia vil være et godt virkemiddel for å redusere restansene ved sokkelkommunen. En slik avtale vil bl.a. kunne motvirke at utenlandske borgere "flytter" fra et udekket skatteansvar i Norge. Departementet oppgir imidlertid at det ikke har vært mulig å oppnå enighet med Storbritannia om bestemmelsene om gjensidig bistand til innfordring av skattekrav. Dette gjelder både i bi- og multilateral sammenheng. Resultatutviklingen ved kommune 2312 vil for øvrig bli fulgt opp. Dersom resultatene ikke bedres i løpet av året vil departementet i samråd med Skattedirektoratet vurdere alternative tiltak for å bedre innkrevingen fra sokkelen, herunder hvorvidt en alternativ administrativ forankring for denne oppgavefunksjonen vil være mer hensiktsmessig.

Riksrevisjonen viser til at innkrevingen av skatt fra utenlandske selskaper og arbeidstakere også er tatt opp tidligere. Da Riksrevisjonen avsluttet saken i 1996 var restansesituasjonen blitt vesentlig forbedret. Riksrevisjonen konstaterer at restansene igjen er økende. Det anses som viktig at arbeidet med å styrke innkrevingsarbeidet gis høy prioritet og at ytterligere tiltak vurderes og blir løpende evaluert.

Finansdepartementet uttaler i sitt svar at departementet ser alvorlig på restanseutviklingen og innkrevingen ved kommune 2312, sokkelen og har i brev av 25. september 2000 til Skattedirektoratet bedt om at det utarbeides kvartalsvis rapportering til departementet om resultatutviklingen og direktoratets oppfølging av kommune 2312. Finansdepartementet viser ellers til departementets brev av 26. juni 2000 til Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på restanseutviklingen og innkrevingen ved kommune 2312, og at departementet har bedt Skattedirektoratet om kvartalsvis rapportering om restanseutviklingen og direktoratets oppfølging. Riksrevisjonen forutsetter at restansesituasjonen bedres, og at arbeidet med å styrke innkrevingsarbeidet gis høy prioritet.

Riksrevisjonen foreslår: "Til observasjon".

### 3.4 Komiteens merknader

Komiteen understreker at spørsmålet om innkreving av skatt fra utenlandske selskaper og arbeidstakere også er tatt opp tidligere. Komiteen har merket seg at restansene nå er økende igjen, at Riksrevisjonen forutsetter at restansesituasjonen bedres, og at arbeidet med å styrke innkrevingsarbeidet gis høy prioritet. Komiteen viser til Finansdepartementets svar til Riksrevisjonen, og har merket seg at departementet har bedt om kvartalsvis rapportering fra Skattedirektoratet. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens synspunkter og forslag til konklusjon, "Til observasjon".

### 3.5 Arveavgift, saks- og avgiftsrestanser

Saks- og avgiftsrestansene på arveavgiftsområdet viser de senere år en økende tendens. Store saksrestanser er senest tatt opp i Dokument nr. 1 (1994-1995).

#### Saksrestanser

Riksrevisjonen har registrert at saksrestansene er fordoblet i løpet av tre-årsperioden 1996-1999.

Skattedirektoratet viser til at hovedforklaringen på økningen synes å være at skattefogdkontorene i en periode har hatt økt fokus på andre virksomhetsområder, særlig økonomitjenester og oppfølging av skatteoppkreverne, og at dette synes å ha gått på bekostning av arveavgiftsområdet. Direktoratet har ved flere anledninger tatt opp utviklingen av saksrestansene med skattefogdkontorene. Det opplyses at alle skattefogdkontorene arbeider for å redusere saksrestansene, og at det er bebudet forbedringer.

Det er videre påbegynt arbeid med å sikre kvalitet og tilgang på opplysninger skattefogdkontorene benytter. Videre er det foretatt enkelte endringer i saksbehandlingsrutinene, herunder endringer overfor publikum for at saksbehandlingen skal gå raskere. Arbeidet med ferdigstillelse av arveavgifts-ABC er et viktig virkemiddel for å redusere saksrestansene. Denne vil imidlertid på grunn av arbeidets omfang først kunne foreligge i 2001. For øvrig opplyses det at direktoratet vil iverksette en hyppigere og tettere oppfølging av saks-

restansene på arveavgiftsområdet. Finansdepartementet antar de tiltak direktoratet har omtalt vil bidra til å løse problemet med økte saksrestanser. Departementet viser videre til at omorganiseringen i direktoratet antas å medføre en bedre gjennomføringsevne for de tiltak som ikke er fullført. Departementet forutsetter at direktoratet prioriterer gjennomføringen av gjenstående tiltak, og vil følge utviklingen nøye.

#### *Avgiftsrestanser*

Ifølge Skattedirektoratets statistikk vedrørende skattefogdkontorenes resultater pr. 31. desember 1999 utgjorde akkumulerte forfalte avgiftsrestanser totalt 92,4 mill. kroner pr. 31. desember 1999 mot 79 mill. kroner pr. 31. desember 1998, dvs. en restanseøkning på 17 pst. i løpet av 1999.

Direktoratet anser restanseutviklingen som bekymringsfull. Direktoratet har ikke foretatt noen fullstendig analyse av resultatene pr. 31. desember 1999, og ønsker en helhetlig vurdering av restansesituasjonen før det vurderes hvilke tiltak som bør iverksettes. Direktoratet vil derfor avvente vurderingene av resultatene pr. 31. desember 2000.

Finansdepartementet opplyser at foreløpige halvårstall for 2000 viser at restansene er redusert, men at det er vanskelig å trekke en endelig konklusjon om restanseutviklingen basert på de foreliggende tall. Departementet antar at direktoratets og skattefogdkontorenes økte fokus på arveavgiftsområdet vil gi positive virkninger også for innkrevningen. Departementet vil videre følge utviklingen og eventuelt følge opp at særlige tiltak blir gjennomført.

Riksrevisjonen bemerker at saks- og avgiftsrestansene de senere år viser en økende tendens. Saksrestansene utgjorde ca. 23 000 saker pr. 31. desember 1999, og overstiger dermed i stor grad departementets forventede tall på 10 000-15 000 saker. Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet med å redusere saksrestansene ikke har ført til den forventede reduksjon. Den lange saksbehandlingstiden er svært uheldig og kan medføre problemer for arvingene og innfordringen av avgiftskravene. Det er grunn til å understreke viktigheten av at det fortsatt arbeides med å redusere saks- og avgiftsrestansene. Med bakgrunn i at saksrestanser tidligere har vært tatt opp i Dokument nr. 1 en rekke ganger i perioden 1988-1994, kan det synes å være behov for at departementet etablerer en tettere oppfølging.

Finansdepartementet viser i sitt svar til departementets brev av 3. august 2000 til Riksrevisjonen, og har for øvrig ingen merknader.

Riksrevisjonen uttaler at den vil understreke at den lange saksbehandlingstiden er svært uheldig da den kan medføre problemer både for arvingene og for innfordringen av avgiftskravene. Riksrevisjonen ser kritisk på at restansene igjen har økt og forutsetter at departementet etablerer en tettere oppfølging på området, og at det iverksettes tiltak som reduserer saks- og avgiftsrestansene vesentlig.

Riksrevisjonen foreslår: "Til observasjon".

#### *3.6 Komiteens merknader*

Komiteen ser med bekymring på at antallet restanser har fordoblet seg i løpet av tre-årsperioden 1996-1999. Den lange saksbehandlingstiden er svært uheldig og kan medføre problemer for arvingene og innfordringen av avgiftskravene. Komiteen viser til at saksrestanser vedr. arveavgift har vært tatt opp som sak av Riksrevisjonen en rekke ganger i perioden 1988-1994. Når situasjonen fortsatt ikke er tilfredsstillende, men tvert imot har forverret seg, mener komiteen, i likhet med Riksrevisjonen, at det synes å være behov for en tettere oppfølging fra departementets side. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forslag til vedtak, "Til observasjon".

### **4. Forsvarsdepartementet**

#### *4.1 Våpen og ammunisjonsforvaltningen i Hæren*

Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse av våpen- og ammunisjonsforvaltningen ved 15 hær- og heimevernsavdelinger, herunder om Forsvarets avdelinger har kontroll med sine våpen- og ammunisjonsbeholdninger. Våpen og ammunisjon er definert som sensitivt og regulert materiell. Regulert materiell skal være underlagt spesielle kontrollbestemmelser.

Undersøkelsen har avdekket følgende forhold:

- Mangler ved registrering av håndvåpen.
- Mangler ved inndrivning av mobiliseringsvåpen fra personell som ikke lenger var tjenestepiktige og tjenestegjørende befal som går av for aldersgrensen.
- Mangelfull oppfølging av utfasede våpen, dvs. våpen som ikke lenger inngår i Forsvarets oppsetninger.
- Problemer med å praktisere regelverk for utlån av våpen mot årlig kvitteringsfornyelse.
- Mangelfull dokumentasjon for forbruk av ammunisjon. Det var store differanser mellom fysiske og regnskapsmessige beholdninger av ammunisjon ved de fleste avdelingene.
- Gjeldende bestemmelser for ammunisjonsforvaltning blir ikke fulgt opp.
- Lav kompetanse hos ammunisjonsforvaltere.
- Egenkontrollene fungerer ikke etter intensjonene. Sensitivt materiell som våpen og ammunisjon blir ikke prioritert. Det er utarbeidet planer, men oppfølgingen er mangelfull, og det er mangler ved dokumentasjonen i visitasjonsprotokollen.

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret ikke har et sentralt ajourført våpenregister, og at oppfølging og innlevering av mobiliseringsvåpen fra personer som ikke lenger er tjenestepiktige, ikke er blitt prioritert. Til vernepliktsbefal er det utlevert betydelige mengder utfasede våpen som ikke er inndrevet. Videre har Forsvaret problemer med å følge de gitte bestemmelsene om årlig kvitteringsfornyelse av utleverte våpen til

HV-mannskaper. Det kan stilles spørsmål ved om ordningen er gjennomførbar.

Riksrevisjonens undersøkelse har videre avdekket at store mengder ammunisjon er utenfor regnskapsmessig kontroll. Forsvarets avdelinger synes å ha nedprioritert ammunisjonstjenesten.

Forsvarsdepartementet uttaler i sitt svart bl.a. følgende:

"1. Våpen- og ammunisjonsforvaltningen i Hæren/Heimevernet

1.1 Innlevering av mobiliseringsvåpen - Ajourføring av våpenregister

... Jeg ser alvorlig på Riksrevisjonens kritikk, spesielt det forhold at Forsvaret ikke har prioritert innkreving av mobiliseringsvåpen fra personer som ikke lenger er tjenestepiktige. Tiltak vil bli iverksatt for å forsere arbeidet med å redusere etterslepet og sikre en bedre oppfølging.

Forsvaret ivaretar kontrollen med beholdninger av våpen i avdelingsregnskap og på regionalt nivå. Det kunne vært ønskelig med et sentralt våpenregister, men siden det ikke er godtgjort at eksisterende registre gir dårligere kontrollmuligheter, har vi ikke funnet grunn til å erstatte disse med et sentralt register.

1.2 Årlig kontroll av utleverte våpen til HV-mannskaper

Videre har Forsvaret problemer med å følge de gitte bestemmelser om årlig kvitteringsfornyelse av utleverte våpen til HV-mannskaper. Det kan stilles spørsmål ved om ordningen er gjennomførbar.

Mobiliseringsutstyr, herunder mobiliseringsvåpen og feltutrustning, utlånes fra det enkelte HV-distrikt til den enkelte HV-soldat mot håndkvittering som skal fornyes årlig. Dette foregår i forbindelse med årlig innkalling og fram møte hvor personellet må framvise mobiliseringsutstyret som er utlånt. I noen tilfeller har det, av ulike årsaker, vært vanskelig å få fornyet kvitteringen fra enkelte mannskaper, og avdelingene har derfor unntaksvis godtatt utsettelse med kvitteringsfornyelse til det påfølgende år. En eventuell gjentakelse påfølgende år aksepteres derimot ikke, og medfører ordre om innlevering. Vurderinger som tidligere har vært gjort av behovet for utlevering og årlig kontroll av mobiliseringsutstyr har så langt konkludert med at nåværende ordning opprettholdes av operative hensyn.

En ordning med årlig kontroll av mobiliseringsvåpen er slik jeg ser det nødvendig. Dagens ordning bør være gjennomførbar uten for store vanskeligheter, og jeg er innstilt på at den opprettholdes. Selve rutinene ved denne ordningen og praktiseringen av unntak er imidlertid til fornyet vurdering, og jeg avventer resultatet av denne før jeg tar endelig stilling til saken.

1.3 Regnskapsmessig kontroll av ammunisjon

... Jeg ser med bekymring på at praktisering av regelverket vedrørende kontroll av ammunisjon ikke synes å være tilfredsstillende. Bestemmelsene anses å være tilstrekkelige, men det forutsettes at de etterleves i praksis. Jeg vil derfor innskjerpe overfor Forsvaret at regelverket og kontrollrutinene skal følges opp.

For øvrig kan jeg nevne at Forsvaret er i ferd med å se nærmere på hvordan man best kan ivareta kompetansebehovet for ammunisjonstjenesten i framtiden. Mulighetene for en felles ammunisjonsforvaltning i Forsvaret utredes. Jeg forventer at dette også vil kunne bidra til å forbedre ammunisjonstjenesten og redusere de mangler som Riksrevisjonen har konstatert."

Riksrevisjonen uttaler at de har merket seg at departementet ser alvorlig på de mangler som er påvist, og at det vil bli iverksatt tiltak vedrørende inndrivning av mobiliseringsvåpen og kontroll av ammunisjon. Videre har Riksrevisjonen merket seg at rutinene med årlig kontroll av mobiliseringsvåpen til HV-mannskaper og praktiseringen av unntak er til fornyet vurdering. Forsvaret har selv definert våpen og ammunisjon som sensitivt og regulert materiell. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at de tiltakene som foreslås iverksatt av departementet, får den tilsiktede virkning.

Riksrevisjonen foreslår: "Til observasjon".

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har funnet store mangler ved Forsvarets oppbevaring og kontroll med sine våpen- og ammunisjonsbeholdninger. Komiteen mener Riksrevisjonens undersøkelse og konklusjoner gir grunn til bekymring, og vil understreke betydningen av at Forsvaret har god kontroll med våpen og ammunisjon.

Komiteen viser til at Forsvarsdepartementet også ser alvorlig på saken, og at det vil bli iverksatt tiltak for å bedre situasjonen. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens syn om at det er viktig at de tiltak som foreslås iverksatt av departementet, får den tilsiktede virkning. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forslag til vedtak, "Til observasjon".

5. Komiteens tilråding

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran, og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Utdrag fra statsregnskapet for 1999 vedlegges protokollen.

II

Antegnelsene til statsregnskapet for 1999 vedkommende

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Barne- og familiedepartementet

Finans- og tolldepartementet

Fiskeridepartementet

Forsvarsdepartementet

Justis- og politidepartementet

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet

Kulturdepartementet

Landbruksdepartementet

Miljøverndepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Samferdselsdepartementet

Sosial- og helsedepartementet

Utenriksdepartementet

blir desidert i samsvar med innstillingen fra Riksrevisjonen.



Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 8. februar 2001

**Gunnar Skaug**

leder

**Sigurd Grytten**

ordfører for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Landbruksdepartementet

**Carl I. Hagen**

ordfører for Finans- og tolldepartementet

**Kristin Halvorsen**

ordfører for Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøvern- departementet

**Odd Holten**

ordfører for Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet

**Inger Lise Husøy**

ordfører for Barne- og familie- departementet og Utenriksdepartementet, saker vedrørende utvikling og menneskerettigheter

**Laila Kaland**

ordfører for Kulturdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet

**Vidar Kleppe**

ordfører for Forsvarsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Sosial- og helsedepartementet

**Kari Økland**

ordfører for Arbeids- og administrasjonsdepartementet

**Svein Ludvigsen**

sekretær og ordfører for Olje- og energidepartementet og Utenriks- departementet