



Innst. S. nr. 143

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 1 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om

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

Til Stortinget

1. INNLEDNING

I samsvar med Grunnloven § 75 k har Riksrevisjonen lagt frem for Stortinget antegnelser med svar og forslag til desisjon av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard sammen med ekstrakt av regnskapene for 2002.

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

Riksrevisjonen har ikke godkjent regnskapene til Universitetet i Oslo, Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Telemark, Høgskolen i Hedmark, Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) og Forbrukerombudet.

Det vises til at Norges veterinærhøgskole har nedlagt et betydelig arbeid med å rette opp de feil og mangler som gjorde at regnskapet for 2001 ikke kunne godkjennes. Også Skattedirektoratet har iverksatt en rekke tiltak for å bedre kvaliteten på skatteetatens regnskaps- og økonomiforvaltning. Riksrevisjonen har godkjent begge regnskapene for 2002.

For regnskapsåret 2002 har Riksrevisjonens regnskapsrevisjon omfattet 400 regnskaper. Etter avtale foretar Riksrevisjonen også revisjon av deler av 18 fylkesvegregnskaper som regnskapsføres ved vegkontorene.

Til departementene og alle virksomhetsregnskaper som inngår i statsregnskapet, er det avgitt revisjonsbrev. 247 revisjonsbrev er uten merknader, 81 med enkelte merknader, 34 med betydelige merknader og 6 med så vesentlige merknader at regnskapet ikke kunne godkjennes. Det er avgitt ordinær revisjonsberetning til 10 nordiske virksomheter og 20 stiftelser, samt til Norsk Tipping AS og Statens Bankinvesteringsfond.

Fremdeles er det betydelige feil og mangler knyttet til anskaffelsesvirksomheten i staten. Manglene synes dels å skyldes for lav kompetanse på området og dels at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av gjeldende regelverk. Det vises her spesielt til Forsvaret, Forsvarsbygg og Oslo Politidistrikt som alle har omfattende anskaffelsesvirksomhet.

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

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

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

Riksrevisjonen ser alvorlig på flere påtalte forhold innen generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene.

Riksrevisjonen legger stor vekt på å ha en god dialog med departementene og reviderte virksomheter. Foruten en formell kommunikasjon, innebærer dette også god kontakt og veiledning i tilknytning til revisjonens utførelse. Det legges også vekt på å ha en dialog om de risikovurderinger Riksrevisjonen legger til grunn for sitt arbeid.

Komiteens behandling av dokumentet

I forbindelse med komiteens behandling av dokumentet ble det 25. februar 2004 rettet en henvendelse til Nærings- og handelsdepartementet hvor komiteen ba om å få departementets redegjørelse for status når det gjelder omfanget av manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Det ble her vist til blant annet komiteens merknader i forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 1. for 2000, jf. Innst. S. nr. 101 (2001-2002). Komiteen brev samt departementets svar av 1. mars 2004 ligger vedlagt innstillingen.

1.1 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til at det fremlagte dokument danner grunnlaget for Stortingets behandling av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettperioden 2002 samt saker for desisjon av Stortinget og saker til orientering.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, anser de fremlagte opplysninger for å være av interesse, men ber Riksrevisjonen vurdere om det kan være aktuelt å utvide Dokument nr. 1 med ytterligere informasjon. Dette kunne for eksempel være opplysninger som viser om bevilgede midler faktisk er brukt til de formål Stortinget har forutsatt, hvorvidt det er samsvar mellom ressurser og pålagte oppgaver, og hvorvidt vedtatte mål er nådd. Videre kunne en vurdering av realismen i budsjetteringen, endringer i anslag i løpet av budsjettåret og bruk av fullmakter, være temaer av interesse for Stortinget.

Flertallet vil også peke på at realkapitalen bør fremgå av dokumentet. I den forbindelse vises til finanskomiteens flertallsmerknad til budsjettet, jf. Innst. S. nr. 6 (2003-2004), hvor det på side 9, 1. spalte heter:

"Flertallet mener at det er særlig behov for mer informasjon om statens beholdning av realkapital, som bygninger, veier og jernbane, og kostnadene ved å opprettholde denne kapitalen. Flertallet mener at slik informasjon vil legge grunnlag for en diskusjon om hvordan staten bør forvalte sin realkapital."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil peke på disse spørsmål: om bevilgninger er brukt til de formål Stortinget har forutsatt, hvorvidt vedtatt mål er nådd, realismen i budsjetteringen, endringer i anslag i løpet av året og bruk av fullmakter allerede i dag er gjenstand for Riksrevisjonens kontroll både i Dokument nr. 1 og Dokument nr. 3.

Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen ikke skal drive politisk revisjon, og at dette tidligere er lagt til grunn både i Stortinget og av Riksrevisjonen. Spørsmålet om samsvar mellom ressurser og pålagte oppgaver vil vanligvis være av ren politisk natur.

Disse medlemmer mener at Riksrevisjonen, etter hvert som statlige virksomheter settes i stand til å aktivere sin realkapital, bør kunne gi opplysninger om denne i Dokument nr. 1.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke har kunnet godkjenne regnskapene til seks virksomheter. Fire av disse er under Utdannings- og forskningsdepartementets ansvarsområde. Komiteen har merket seg at Norges veterinærhøgskole har nedlagt et betydelig arbeid for å rette opp de feil og mangler som gjorde at regnskapet for 2001 ikke kunne godkjennes. Komiteen har videre merket seg at Skattedirektoratet har iverksatt en rekke tiltak for å bedre kvaliteten på skatteetatens regnskaps- og økonomireglement. Komiteen er tilfreds med dette arbeidet, og at det har medført at Riksrevisjonen har kunnet godkjenne begge etatenes regnskaper for 2002.

Komiteen viser til at det fremdeles er betydelige feil og mangler knyttet til anskaffelsesvirksomheten i staten. Komiteen deler Riksrevisjonens bekymring for at det ikke er tilfredsstillende rutiner i Forsvaret, Forsvarsbygg og Oslo Politidistrikt siden dette er virksomheter med omfattende anskaffelsesvirksomhet. Komiteen viser til at feil og mangler ved anskaffelsesvirksomheten er påtalt ved Stortingets behandling av statsregnskapet i flere år. Dette gjelder forvaltningen av fellesskapets ressurser, og komiteen mener det må etableres tilfredsstillende rutiner og kompetanseoppbygging slik at regelverket kan følges opp på en tilfredsstillende måte.

Komiteen viser til nærings- og handelsministerens brev til komiteen, mars 2004, der statsråden gir en oversikt over status for tiltak som er satt i verk for å sikre at retningslinjene for anskaffelsesvirksomhet blir fulgt opp. Komiteen ber om at Stortinget på en egnet måte holdes orientert om fremdriften i dette arbeidet.

Komiteen viser til Riksrevisjonens påpekning av svikt i internkontrollen ved flere virksomheter. En god internkontroll er viktig for å forebygge misligheter og reduserer risikoen for feil og mangler i regnskapene. Komiteen ber derfor om at fagdepartementene i sin styringsdialog legger vekt på at det iverksettes tiltak for forbedringer og at tiltakene følges opp.

Årsregnskapet for 2002 avdekker gjentatte mangler i de interne kontrollrutiner i statsforvaltningen. Komiteen viser til at ansvaret for dette tilligger Regjeringen.

Komiteen viser til korrespondanse med statsministeren vedrørende statens regelverk for representasjon. Komiteen har mottatt statsministerens svarbrev av 27. januar 2004 med presiseringer og endringer av gjeldende regelverk. Komiteen er med dette orientert om kontrollrutiner for reglene om representasjon og bevertning, og om endringene i Statens personalhåndbok, med sikte på å klargjøre hva som ligger i begrepet representasjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, legger til grunn at Riksrevisjonen på vanlig måte kontrollerer at departementenes håndheving av reglene om representasjon og bevertning skjer i tråd med de presiseringer og endringer som fremkommer i statsministerens brev av 27. januar 2004.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti har merket seg at klargjøringen innebærer en innstramning i forhold til Arbeids- og administrasjonsdepartementets tidligere praktisering. Disse medlemmer antar at Riksrevisjonen kontrollerer at statsrådenes håndheving av reglene om representasjon og bevertning er og har vært tråd med de presiseringene som fremkommer i statsministerens brev av 27. januar 2004.

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 (2003-2004). Når det gjelder de andre sakene for de aktuelle departementene, slutter komiteen seg uten nærmere kommentarer til Riksrevisjonens forslag til desisjon.

2. BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET

2.1 Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) – Finansiering av nytt laboratorium

I forbindelse med SIFOs flytting til nye lokaler høsten 2002 inngikk instituttet kontrakt med utleier vedrørende anskaffelse av ny laboratorieinnredning som innebærer at utleier finansierer anskaffelsen gjennom den ordinære leiekontraktens løpetid over 15 år. Ved leiekontraktens utløp skal instituttet innbetale anskaffelsens restverdi (*stor*) kr 1 795 45 til utleier, eventuelt kan kontrakten forlenges med fem år. Den totale investeringen til nytt laboratorium beløp seg til kr 5 391 427 eksklusive merverdiavgift. I brev av 25. juni 2003 til departementet bemerket Riksrevisjonen at SIFO ved den spesielle finansieringsordningen for laboratoriet har pådratt staten forpliktelser utover løpende budsjettermin. Riksrevisjonen betraktet kontrakten som en kredittkjøpsavtale uten hjemmel i bevilgningsreglementet eller ved særskilt vedtak av Stortinget. Departementet opplyser i sitt svarbrev at det ble fremmet forslag overfor Finansdepartementet om midler til å

finansiere investeringen i laboratorium i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet for 2003. Da det ble klart at det ikke ville bli fremmet forslag om bevilgning til anskaffelsen over statsbudsjettet, presenterte departementet en finansieringsløsning overfor Finansdepartementet som innebar at utleier ville bekoste investeringen mot en forholdsmessig økning av leiebølpet over et visst antall år. Ved en 15 års leiekontrakt ble den årlige merutgiften for SIFO estimert til ca. 1,3 mill. kroner per år. SIFO fikk også kompensert merutgiften med 75 pst. over basisbevilgningen under kapittel 866 post 50 fra og med 2003-budsjettet. Avtalen ble oppfattet som en ordinær leieavtale som ikke foranlediget særskilt fullmakt fra Stortinget. Først den 5. juni 2003 ble departementet kjent med at det var inngått og undertegnet en tilleggskontrakt med utleier med det innholdet som Riksrevisjonen viser til i sitt brev av 25. juni 2003. Departementet tar til etterretning Riksrevisjonens vurdering av tilleggskontrakten som en kredittkjøpsavtale der SIFO har forpliktet staten for en 20-årsperiode (15 + 5), men siden departementet først i ettertid ble gjort kjent med innholdet i tilleggssavtalen mellom SIFO og utleier, var det heller ikke mulig for departementet å reagere på avtalens innhold og form.

Riksrevisjonen konstaterer at etablering av nytt laboratorium ved SIFO ble foretatt uten at det forelå nødvendig bevilgning fra Stortinget. Riksrevisjonen har merket seg at behovet for og kostnadene ved etablering av nytt laboratorium var kjent for departementet på budsjetteringstidspunktet og det vises til kravene til statsbudsjettets fullstendighet og realisme i bevilgningsreglementets § 4. Riksrevisjonen konstaterer videre at ved å nedbetale investeringen over en 15-årsperiode, er staten pådratt en forpliktelse utover budsjetterminen uten hjemmel i bevilgningsreglementet eller ved særskilt fullmakt fra Stortinget.

Riksrevisjonen foreslår: "Kan passere."

2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg de disposisjoner som er foretatt i forbindelse med flyttingen av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) til nye lokaler i Sandakerveien 24 høsten 2002. Kontrakten innebærer at utleier finansierer anskaffelsen gjennom den ordinære leietidens løpetid over 15 år. Denne spesielle finansieringsordningen for instituttets laboratorium har pådratt staten forpliktelser langt utover løpende budsjettermin, og avtalen er å oppfatte som en kredittkjøpsavtale uten hjemmel i bevilgningsreglementet eller særskilt vedtak i Stortinget.

Flertallet stiller seg sterkt kritisk til departementets opplysning i brev av 16. juli 2003 om at det er fremmet forslag overfor Finansdepartementet om midler til å finansiere investeringen, men at midler ikke ble avsatt over statsbudsjettet for 2003. Dette innebærer at etableringsutgiftene for nytt laboratorium var kjent ved budsjetteringstidspunktet. Flertallet finner det uakseptabelt at disposisjoner gjennomføres uten at finansielle forhold fullt ut er avklart.

Flertallet vil understreke at kravene til statsbudsjettets fullstendighet og realisme i bevilgningsreglementets § 4 følgelig ikke kan sies å være oppfylt og at man ved avtalen om å nedbetale investeringen over en 15-årsperiode, har pådratt staten en forpliktelse ut over budsjetterminen uten hjemmel i bevilgningsreglementet eller særskilt fullmakt fra Stortinget.

Flertallet finner ikke å kunne godta en slik fremgangsmåte og forutsetter at departementet iverksetter tiltak for å endre avtalen i tråd med gjeldende regelverk.

Flertallet vil på denne bakgrunn foreslå at desisjonsform for saken endres fra "Kan passere" til "Til observasjon".

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti finner departementets fremgangsmåte kritikkverdig og forutsetter at departementet vurderer tiltak for å endre avtalen i tråd med gjeldende regelverk. Disse medlemmer viser til at det i utgangspunktet er legitimt å inngå flerårige husleieavtaler som binder staten til fremtidige utgifter. Videre understreker disse medlemmer at flytting av SIFO, herunder laboratoriet, ville medføre økte kostnader. Disse medlemmer viser til at det økonomiske omfanget i avtalen er relativt lite og mener at det derfor kan passere selv om fremgangsmåten er kritikkverdig og ikke i tråd med regelverket.

Disse medlemmer slutter seg til Riksrevisjonens forslag til desisjon: "Kan passere."

2.3 Forbrukerombudet (FO) - regnskap for 2002

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

I sitt svarbrev av 27. juni 2003 tar departementet til etterretning at det ikke er utarbeidet tilfredsstillende skriftlige rutiner hos FO. Virksomheten vil rette opp de forhold som er påpekt fra Riksrevisjonen, innenfor fastsatte interne frister. Det er etablert, eller er under etablering, nye rutiner for blant annet attestasjon og anvisning, attestering av overtid og behandling av fakturaer fra kredittkortselskaper. Departementet vil følge opp at de nødvendige rutinebeskrivelser og autorisasjoner/fullmakter blir ajourført.

Vedrørende tilskuddsmidler vil det bli innskjerpede rutiner for skriftlig rapportering om midler til øremerkede formål. Det understrekes at ubenyttede midler som hovedregel skal tilbakebetales for prosjekter som er knyttet til et enkelt budsjettår.

Riksrevisjonen kan ikke godkjenne regnskapet for Forbrukerombudet for 2002. Svakheter ved den interne kontrollen er ifølge Riksrevisjonen så omfattende og gjennomgående at det er vanskelig å skaffe tilstrekkelige bevis for å konkludere om regnskapet er fullstendig, nøyaktig og pålitelig.

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

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

Riksrevisjonen foreslår: "Kan passere."

2.4 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen i forbindelse med årsregnskapet for Forbrukerombudet for 2002 har avdekket en rekke forhold som ikke er forenlig med god regnskapsføring og økonomistyring. Komiteen vil særlig understreke ansvaret for at ilagte tvangsgebyrer blir behandlet på en pinlig nøyaktig måte. Dette er gebyrer som ilegges næringslivet på grunn av overtredelser av regelverket. Når statlige organer ikke selv følger de regler som gjelder, bidrar det til å undergrave systemets legitimitet. Når Riksrevisjonen hevder at "svakheterne i den interne kontrollen ved Forbrukerombudet er så omfattende og gjennomgående at det har vært vanskelig å skaffe tilstrekkelige og hensiktsmessige bevis for at regnskapet er uten vesentlige feil", og følgelig ikke kan godkjenne regnskapet for 2002, er dette så alvorlig at saken foranleder en særlig tilbakemelding til Stortinget.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forslag til desisjon: "Kan passere".

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at det er laget en plan med frister for oppretting av de enkelte forhold, samt at departementet foretar tett oppfølging av arbeidet.

3. FORSVARSDEPARTEMENTET

3.1 Forsvarets regnskap for 2002

Lønn

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

Overtidsutbetalingene steg fra 276 mill. kroner i 2001 til 322 mill. kroner i 2002. Det er påvist brudd på vernebestemmelsene i arbeidsmiljøloven ved 16 av de kontrollerte avdelingene. Om lag 900 personer i ledende stillinger er registrert med overtid, hvorav 32 personer med mer enn 300 timer. Etter kongelig resolusjon av 19. desember 1980 er offiserer med grad

oberstløytnant/kommandørkaptein og høyere definert som ledende stillinger. Bestemmelsene i Hovedtariffavtalen § 13 tilsier at disse stillingsgruppene som hovedregel ikke har rett til overtid, men kan i enkelte tilfeller få godtgjort inntil 300 timer i kalenderåret.

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

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

Anskaffelser

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

Det er avdekket mangler ved konkurransen, og det har vært en utstrakt bruk av eneleverandør ved valg av innkjøpsmetode. Oversikten over forskuddsbetalinger til leverandørene er mangelfull for enheter under Forsvarets logistikkorganisasjon.

Forsvarets investeringsdatabase var på kontrolltidspunktet ikke oppdatert.

Kjøp av konsulenttjenester

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

Kontrollen avdekket mangler ved regnskapsføringen og valg av innkjøpsmetode og utstrakt bruk av tidligere forsvarsansatte som konsulenter. Kontraktene forlenges ofte over en lang periode med mangelfulle begrunnelser. Det er avdekket utstrakt bruk av opsjoner som innebærer at oppdragene og utbetalingene kan bli utvidet i betydelig grad i forhold til opprinnelig avtale. For en del kontrakter er opsjonsvilkårene ikke i samsvar med regelverket.

Lager

Forsvarets avdelinger er pålagt å foreta fortløpende rutinemessige egenkontroller hvor det skal utarbeides planer, og gjennomførte kontroller skal dokumenteres. Revisjonen viste at det fortsatt er store mangler ved egenkontrollene.

Ved Forsyningslager Sør-Norge har 1200 materiellcontainere vært lagret i flere år uten at det er foretatt

opptelling. I tillegg mottok lageret 450 containere med materiell fra et nedlagt forsyningslager i 2002. Revisjonen avdekket at forsyningslageret ikke har regnskapsmessig kontroll med dette materiellet.

Ovennevnte forhold ble tatt opp med Forsvarsdepartementet som i sitt svarbrev av 24. juni 2003 bl.a. uttaler:

Lønn

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

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

Anskaffelser

Departementet ser alvorlig på de påpekte manglene ved Forsvarets anskaffelsesvirksomhet som skyldes mangler ved de interne rutineene ved Forsvarets logistikkorganisasjon. Forsvarets logistikkorganisasjon gjennomgikk en stor reorganisering i 2002. Integreringen av de forsvarsgrenvise forsyningskommandoene med ulike rutiner kan ha skapt en midlertidig uoversiktlig situasjon som har gitt opphav til de avdekkede regelverksbruddene.

Kjøp av konsulenttjenester

I den omstillingsperioden Forsvaret er inne i, mener departementet at bruk av konsulenter er nødvendig for å kunne ivareta visse nødvendige funksjoner i en begrenset tidsperiode. Bruk av konsulenttjenester må være målrettet og fylle et reelt behov som ikke kan dekkes av Forsvarets personelloppsetning. I forbindelse med nedbemanningen i Forsvaret vil arbeidsoppgavene ofte ikke bli redusert i samme takt som nedbemanningen, og gapet vil måtte dekkes av konsulenter inntil arbeidsoppgavene tilpasses bemanningen.

Lager

Departementet erkjenner manglende egen- og mot-takskontroll og materiellregnskapsføring i forbindelse med omstillingen. Det er gitt i oppdrag å gjennomgå lagerområdet, med det formål å iverksette nødvendige tiltak for egen organisasjon og underliggende ledd, slik at lover, retningslinjer, bestemmelser med videre blir fulgt.

3.2 Riksrevisjonen bemerker:

Riksrevisjonen har i antegnelse til statsregnskapet for 2000 og 2001 tatt opp kritikkverdige forhold vedrørende Forsvarets regnskap innen områdene lønn, anskaffelser og lager. Det synes ikke å ha skjedd noen

bedring av betydning i 2002. Omstillingen i Forsvaret med utfasing av avdelinger og nedbemanning har vært planlagt og har pågått noen år. Det burde da kunne forventes at nedbemanningen ble tilpasset arbeidsoppgavene på en bedre måte. Samtidig er det viktig at de interne kontrollrutinene fungerer godt i omstillingsperioden.

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

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

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

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

Forsvarsdepartementet har svart:

"1. Lønn

....

....Lønnsveksten i Forsvaret kan i hovedsak forklares med betydelig merarbeid (overtid) ifm. med den pågående omstillingen i Forsvaret, lønnsoppgjøret i 2002 med betydelige sentrale og lokale tillegg og økt øvingsaktivitet (øvingstillegg).

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

.....

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

- Det aksepteres ikke brudd på Arbeidsmiljøloven (AML), Hovedtariffavtalen (HTA), Arbeidstidsavtale for militære arbeidstakere (ATM), Arbeidstidsbestemmelser for sivilt tilsatt personell i Forsvaret (ATS), øvrig regelverk og gitte bestemmelser.

....

2. Anskaffelser

....

Jeg tar til etterretning at rutinene for dette området ennå ikke fungerer tilfredsstillende. Som følge av dette vil jeg følge opp dette området særskilt, og Forsvarsdepartementet vil rette fokus mot dette området inntil rutinene fungerer tilfredsstillende.

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

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

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

3. Kjøp av konsulenttjenester

.....

Personell som innvilges avgangsstimulerende tiltak skal som hovedregel ikke tilsettes i virksomheter under Forsvarsdepartementet. Slike saker skal i hvert enkelt tilfelle avklares med departementet i forkant, dette er presisert i retningslinjer til etatene, jf. departementets brev til Rr datert 21. juni 2002.

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

.....

Målet er å få ned forbruket av eksterne konsulenter. Derfor vil det i fremtiden bli vektlagt at eksterne konsulenter kun skal benyttes når det er strengt nødvendig for å løse prioriterte oppgaver, og dersom interne ressurser ikke er tilgjengelige. Rent konkret følger FST utviklingen i forbruket av eksterne konsulenter innværende år opp mot budsjettet for samme periode, og skal deretter utarbeide en rapport som vil foreligge medio februar 2004.

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

4. Lager

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

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

De 450 containerne som ble mottatt i 2002 er på tilsvarende måte splittet opp og overført varehuslager

med unntak av 84 containere under oppsplitting der regnskapet ajourføres fortløpende. Alle containere blir i dag resertifisert og regnskapsført i et nyetablert register."

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

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

Riksrevisjonen foreslår: "Kan passere."

3.3 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg svikt i regnskapet for Forsvaret for 2002 og viser til at Riksrevisjonen i antegnelsene for statsregnskapene for 2000 og 2001 tok opp kritikkverdige forhold innen samme områder. Komiteen finner det uheldig at Riksrevisjonens påpekinger fra tidligere år ikke er fulgt tilstrekkelig opp i statsregnskapet for 2002.

Komiteen har merket seg at departementet i sitt svar til Riksrevisjonen viser til at én av flere mulige årsaker til lønnsveksten i Forsvaret er betydelig merarbeid i forbindelse med den pågående omstillingen, og at også manglende egen- og mottakerkontroll i tilknytning til lager kan knyttes til omstillingen.

Komiteen understreker at det er den til enhver tid sittende statsråds ansvar å sørge for at regelverket følges.

Komiteen viser til at lønnskontroller ved 26 avdelinger i Forsvaret har avdekket betydelige svakheter i attestasjons- og anvisningsrutinene ved utbetaling av lønnstillegg. Brudd på bestemmelser om overtidsutbetalinger og manglende rutiner ved utbetaling av økonomisk kompensasjon ved flere avdelinger, kan etter komiteens mening bidra til et inntrykk av uryddighet. Videre er kontrollen med utbetalingene av øvings tillegg vanskeliggjort ved at det i flere tilfeller ikke foreligger øvingsplaner eller aktivitetsrapporter.

Komiteen har merket seg Forsvarsdepartementets opplysninger om at det er iverksatt omfattende arbeid for å få oversikt over mulige årsaker, og at Forsvaret har iverksatt tjenstemessige reaksjoner overfor personer som har brutt regelverket ved lønnsutbetalinger.

Komiteen har merket seg at et flertall av de reviderte anskaffelsene ikke var offentlig utlyst for konkurranse og finner det kritikkverdig at det i en del tilfeller ikke lot seg gjøre å fremskaffe tilfredsstillende anskaffelsesprotokoller, skatteattester og HMS-erklæringer. Utstrakt bruk av eneleverandør ved valg av innkjøpsmetode, mangelfulle rutiner og arkivsystemer for å

sikre tilgang på relevant dokumentasjon, og manglende oppdatering av Forsvarets investeringsdatabase, reiser spørsmål ved departementets styring.

Komiteen har merket seg at regelbruddene har skjedd på grunn av mangler ved de interne rutinene ved Forsvarets logistikkorganisasjon og viser til statsrådets ansvar for at Forsvarets virksomhet fungerer i henhold til gjeldende bestemmelser.

Komiteen har merket seg at departementet vil rette fokus mot dette området inntil rutinene fungerer tilfredsstillende.

Komiteen konstaterer at kontrollen med bruk av konsulenttjenester i Forsvaret har avdekket mangler ved regnskapsføringen og valg av innkjøpsmetode i tillegg til utstrakt bruk av tidligere forsvarsansatte som konsulenter. Komiteen har merket seg at det har vært en gjentatt bruk av opsjoner ved fornyelse av konsulentkontraktene i Forsvaret og at det har vært meget vanskelig å frembringe en total oversikt over konsulentbruken. Komiteen vil understreke alvoret i de funnene Riksrevisjonen har gjort og forutsetter at forholdene bringes i orden.

Komiteen har merket seg at departementet nøye vil følge Forsvarets bruk av konsulenttjenester. Komiteen har videre merket seg departementets målsetting om å få redusert bruken av konsulenter, og at det i 2004 vil foreligge en rapport over forbruket av eksterne konsulenter i 2003.

Komiteen har notert seg at Forsyningslager Sør-Norge hadde 1 200 materiellcontainere lagret i flere år uten at det ble foretatt opptelling og at senere mottatte containere med materiell ikke ble underlagt regnskapsmessig kontroll. Komiteen har merket seg departementets forståelse av manglende egen- og mottakerkontroll og forutsetter at de tiltak som er iverksatt er tilstrekkelige til å sikre kontroll med materiellagrene.

Komiteen har merket seg opplysningen om at det nå er utarbeidet en handlingsplan for oppfølging av Riksrevisjonens anførsler.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil foreslå at desisjonsform for saken endres fra "Kan passere" til "Til observasjon".

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har tiltro til måten Riksrevisjonen utfører sin kontrollvirksomhet på, og kan ikke se at det foreligger grunn til å forandre Riksrevisjonens desisjonsforslag. Disse medlemmer har merket seg opplysningen om at det nå er utarbeidet en handlingsplan for oppfølging av Riksrevisjonen anførsler og vil på den bakgrunn støtte Riksrevisjonens forslag til desisjon: "Kan passere."

3.4 Revisjon av anskaffelser ved Forsvarsbygg - regnskapet for 2002

Riksrevisjonen har i 2002 revidert anskaffelser ved 12 av Forsvarsbyggs totalt 29 markedsområder, markedsdistrikter og utbyggingsprosjektkontorer og har

omfattet driftsanskaffelser, anskaffelser til investeringsprosjekter og kjøp av faglige konsulenttjenester.

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

Flere av enhetene til Forsvarsbygg har satt i gang arbeid uten at dette var formalisert gjennom avtaler med leverandøren. Det er tilfeller hvor det er foretatt til dels betydelige delutbetalinger til oppdragstaker før avtalen er undertegnet.

I sitt svarbrev av 7. august 2003 opplyser departementet at det ser alvorlig på de forholdene som er avdekket. Forsvarsbygg har iverksatt flere tiltak som skal bidra til at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves på en bedre måte i framtiden. Forsvarsdepartementet vil gjennom etatsdialogen følge opp at tiltakene gjennomføres etter planen, og at de gir ønsket effekt.

Riksrevisjonen finner det uheldig at Forsvarsbygg foretar anskaffelser for betydelige beløp i strid med gjeldende lover og regler for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvarsbygg, som en stor og profesjonell innkjøper, ikke har hatt tilfredsstillende rutiner ved gjennomføring av anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som er iverksatt for å forbedre rutinene på området, og forutsetter at departementet følger opp at disse gjennomføres som planlagt og gir ønsket effekt.

Riksrevisjonen foreslår: "Kan passere."

3.5 Komiteens merknader

Komiteen finner det kritikkverdig at Forsvarsbygg ved alle de 12 kontrollerte enheter har benyttet endrings- og tilleggsavtaler uten at dette var inkludert i det opprinnelige konkurransegrunnlaget, at det er foretatt store endringer kort tid etter inngått avtale og at flere av enhetene hadde satt i gang arbeid uten at dette var formalisert gjennom avtaler med leverandøren. Komiteen vil understreke viktigheten av at Forsvarsbygg som en stor aktør i markedet, opptrer på en korrekt måte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil foreslå at desisjonsform for saken endres fra "Kan passere" til "Til observasjon".

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har tiltro til måten Riksrevisjonen utfører sin kontrollvirksomhet på, og kan ikke se at det foreligger grunn til å forandre Riksrevisjonens desisjonsforslag. Disse medlemmer viser til opplysninger om det opprydningsarbeid som er iverksatt, og slutter seg til Riksrevisjonens forslag til desisjon: "Kan passere."

4. NÆRINGS- OG HANDELS-DEPARTEMENTET

4.1 Generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene

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

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

Departementet har i sitt svarbrev tatt utgangspunkt i Regjeringens fremlegg av Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet. Ett av de prioriterte tiltakene i strategien er å lage et felles sett med kriterier som gjør det mulig å identifisere samfunnskritisk IKT-infrastruktur og systemer. Utviklingen av disse kriteriene vil legge viktige føringer på IKT-arbeidet ved Brønnøysundregistrene.

Når det gjelder manglende katastrofe-/avbruddsplan, uttaler departementet at beredskap mot avbrudd og mot samfunnsmessige konsekvenser av avbrudd må innarbeides i en generell risiko- og sårbarhetsanalyse. Virksomheten og departementet samarbeider om et prosjekt for en bred risiko- og sårbarhetsanalyse ("Sikkerhets- og beredskapsplan ved Brønnøysundregistrene").

Departementet uttaler at tilgangsrettighetene til virksomhetens databasestyringssystem må ses som en integrert del av en IKT-sikkerhetspolicy.

Brønnøysundregistrene er bedt om å prioritere arbeidet med å utarbeide gode rutiner og sikkerhetstiltak knyttet til tilgangsrettigheter osv., men føringer på det konkrete innholdet i rutinene er ikke gitt. Arbeidet med en forundersøkelse er startet opp.

Departementet uttaler at Brønnøysundregistrene har prioritert arbeidet med overvåking av IKT-sikkerheten og oppbygging av nødvendig dokumentasjon, men at det på grunn av andre høyere prioriterte arbeidsoppgaver

ver likevel ikke vil være ferdigstilt innen utgangen av 2003. Brønnøysundregistrene er bedt om å prioritere arbeidet. Departementet vil dessuten ha en tett oppfølging og forventer at arbeidet er gjennomført innen første halvår 2004.

Riksrevisjonen har merket seg Brønnøysundregistrenes uttalelse om at arbeidet med sikte på ekstern IKT-sikkerhet er prioritert fremfor den interne sikkerheten. Informasjonssystemene for tjenestene ved Brønnøysundregistrene har imidlertid vært i bruk i en årrekke. Riksrevisjonen ser alvorlig på den sene fremdriften i forbindelse med de påtalte forholdene innen generell IKT-sikkerhet. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved departementets oppfølging av IKT-sikkerheten ved Brønnøysundregistrene.

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

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

Videre har Riksrevisjonen merket seg at de påtalte svakheter som gjelder manglende katastrofe-/avbruddsplan, manglende rutiner og sikkerhetstiltak knyttet til tilgangsrettigheter til databasestyringssystemet og manglende rutiner for overvåking av IKT-sikkerheten og oppbygging av nødvendig dokumentasjon, følges opp gjennom etableringen av sikkerhets- og beredskapsplanen.

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

Riksrevisjonen foreslår: "Til observasjon."

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Brønnøysundregistrene forvalter enorme mengder informasjon om norske borgere og foretak. I mange av livets situasjoner pålegges vi som borgere til å sende melding til disse registrene. På denne bakgrunn finner komiteen det kritikkverdig at den interne datasikkerheten ved registrene ikke har hatt høyeste prioritet. At for eksempel alle systemkonsulenter i Avdeling for informasjonssystemer har kunnet foreta registrering, sletting eller endring av registerinformasjon uten at man kan etterspore hvem som har utført handlingen, er alvorlige brudd på elementære sikkerhetsrutiner.

Komiteen viser til at registrene har vært i virksomhet i mange år og finner grunn til å kritisere at det først er kommet forgang i arbeidet for å bedre datasikkerheten etter påtrykk fra Riksrevisjonen.

Komiteen forutsetter at den skisserte tidsplan for arbeidet overholdes og slutter seg til Riksrevisjonens forslag til desisjon: "Til observasjon."

4.3 Regnskapet for 2002 for Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret)

Regnskapene til Patentstyret er omtalt i Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for 1997, 1998 og 1999, jf. Stortingets behandling.

Årsakene til omtalen av regnskapene var hovedsakelig manglende avstemming, manglende kontroll av bankkonti, midlertidige konti og reskontrokonti og uoppklarte differanser. Regnskapet for 1998 hadde så alvorlige svakheter at det ikke kunne godkjennes. Regnskapet for 1999 ble godkjent, men visse forhold som gjaldt blant annet mangelfulle avstemminger og kontroller var fortsatt ikke tilfredsstillende. Revisjonen av regnskapene for 2000 og 2001 viste også svakheter i rutinene ved avleggelse av årsregnskapet, mangelfulle avstemminger, uforklarte avvik og gamle poster i kunderskontroen.

Ved revisjonen av Patentstyrets regnskap for 2002 ble det på nytt avdekket en rekke forhold som ikke var tilfredsstillende. Følgende forhold er tatt opp i brev til Patentstyret:

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

I brev til departementet beskriver Patentstyret utviklingen i forbindelse med fakturering av avgifter og elektronisk fakturabehandling i det nye elektroniske saksbehandlingssystem SANT: Når systemet er ferdig utviklet vil en vesentlig del av Riksrevisjonens ankepunkter bli minimalisert, og enkelte av forholdene er det ikke hensiktsmessig å utbedre før SANT er på plass. Det har vært forventet at SANT-systemet skulle løse problemet med en del avstemminger. Imidlertid er SANT betydelig forsinket, og det hersker dessuten tvil om systemet kan anvendes til avstemming uten spesifisert videreutvikling. Patentstyret opplyser videre at det er vanskelig å begrense tilgangsrettigheter til økonomisystemet av hensyn til funksjonalitet.

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

følgingen av Patentstyrets økonomiforvaltning i løpet av 2002 burde vært tettere. Riksrevisjonen forutsetter at det iverksettes rutiner som sikrer at departementet for fremtiden oppfyller de krav som økonomireglementet stiller til oppfølging og kontroll av underliggende virksomheter.

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

Mottatte oversikter over tiltak som skal gjennomføres og framdriften i arbeidet viser at det er noen forsinkelser i forhold til opprinnelig tidsplan. Riksrevisjonen forutsetter at departementet sørger for at tiltakene blir gjennomført som planlagt.

Riksrevisjonen foreslår: "Kan passere."

4.4 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at mangler ved regnskapsene for Patentstyret er påpekt i alle år fra 1997 og frem til og med 2002 og konstaterer at manglene pr. i dag er så store at Riksrevisjonen ikke finner å kunne godkjenne regnskapet. Alvorlige forhold som manglende avstemming av internregnskaper mot eksternt regnskapet, uforklarte differanser, manglende avstemming av vesentlige konti, oppfølging av kundefordringer mv. ikke er brakt i orden.

Komiteen har merket seg at departementet i sitt svar til Riksrevisjonen beklager at det ikke er foretatt full opprydding på et tidligere tidspunkt og at man nå setter ressurser inn på å bedre forholdene. Patentstyret skal blant annet utarbeide månedlige rapporter med hensyn til fremdrift og status i arbeidet.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk av at NHD ikke har etablert tilstrekkelige kontrollordninger som sikrer at underliggende virksomhet har organisert og utfører sin økonomiforvaltning på en betryggende måte. Komiteen støtter Riksrevisjonens forslag til desisjon: "Kan passere."

4.5 Statens Bankinvesteringsfond

Eieransvaret for Statens Bankinvesteringsfond ble overført fra Finansdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet 1. januar 2002. Riksrevisjonen er lovpålagt revisor for fondet, jf. lov om Statens Bankinvesteringsfond.

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

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

Instruks for Finansdepartementets styrings- og oppfølgingsoppgaver overfor Statens Bankinvesteringsfond ble fastsatt av finansministeren 29. september 2000. Riksrevisjonen ba om å få opplyst om instruksen ble endret som følge av at Nærings- og handelsdepartementet overtok eieransvaret for fondet. Riksrevisjonen forutsatte at instruksen gjaldt inntil en eventuell endring var foretatt. Videre ble det bedt om redegjørelse for hvordan departementet følger opp fondet. Ifølge bankinvesteringsfondloven skal fondet ledes av et styre med fem medlemmer oppnevnt av Kongen. Av protokoll fra styremøtet i fondet 28. juni 2002 fremgår det at Nærings- og handelsdepartementet har godkjent at et styremedlem fratrer styret samme dato. Riksrevisjonen ba om å få opplyst årsaken til at nytt styremedlem ikke var oppnevnt.

Riksrevisjonen mottok 21. mars 2003 en begjæring om innsyn i et brev til Statens Bankinvesteringsfond. Etter en vurdering av brevets innhold ble innsyn gitt i medhold av offentlighetsloven, og fondet ble orientert om avgjørelsen. Ifølge brev av 28. mars 2003 til Riksrevisjonen har Statens Bankinvesteringsfond lagt til grunn at fondet er unntatt loven med bakgrunn i den forretningsmessige virksomheten fondet driver. Finansdepartementet har tidligere tatt opp dette forholdet med Justisdepartementet. I svarbrev av 8. september 2000 har Justisdepartementet konkludert med at Statens Bankinvesteringsfond er et forvaltningsorgan som er underlagt offentlighetsloven. Riksrevisjonen har lagt dette til grunn for sine vurderinger i forbindelse med spørsmålet om offentlig innsyn.

I brev av 3. april 2003 til Nærings- og handelsdepartementet har Riksrevisjonen orientert om saken og bedt om departementets kommentarer. Nærings- og handelsdepartementet har etter dette, ved brev av 14. mai 2003 til Finansdepartementet, bedt om å få opplyst om Finansdepartementet har behandlet og tatt stilling til om Statens Bankinvesteringsfond er omfattet av offentlighetslovens virkeområde. I brev av 12. juni 2003 til Nærings- og handelsdepartementet opplyser Finansdepartementet at det ikke har særskilte merknader til de forholdene Riksrevisjonen har tatt opp og som gjelder den tiden Finansdepartementet hadde eieransvar. I brev av 28. juli 2003 til Riksrevisjonen opplyser Nærings- og handelsdepartementet blant annet at det følger samme linje i eierforvaltningen av Statens Bankinvesteringsfond som i de øvrige eierinteressene departementet forvalter, men med enkelte formelle særtrekk fordi fondet er organisert i henhold til særlov. I dette ligger blant annet at forvaltningen av fondet er underlagt styret som skal sørge for en forsvarlig organisering av fondet. Styret plikter å påse at virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Etter departementets syn er det nærliggende å se aksjelovens bestemmelser om ledelsesoppgaver og revisjon som retningsgivende supplement i forhold til bankinvesteringsfondloven og fondets vedtekter.

Når det gjelder praktisering av regnskapsloven, forutsetter Nærings- og handelsdepartementet at Statens Bankinvesteringsfonds styre sørger for at det blir utarbeidet retningslinjer for hvordan regnskapsloven skal

praktiseres, og at Riksrevisjonens synspunkter i denne sammenheng bør tillegges betydelig vekt.

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

Departementet har lagt til grunn at denne instruksjonen også omfatter statsforetak og statlige fond. Det er ikke gitt ytterligere svar på spørsmålet om hvordan departementets oppfølging av fondet skjer. Når det gjelder styret, opplyser departementet at det har vært noe usikkert hvor lenge det vil være aktuelt å opprettholde Statens Bankinvesteringsfond som eget organ. Derfor er det foreløpig ikke aktuelt å oppnevne nytt styremedlem. I brev til Riksrevisjonen gir Nærings- og handelsdepartementet en omfattende redegjørelse om bankinvesteringsfondets forhold til offentlighetsloven. Departementet opplyser at Finansdepartementet ikke tok endelig stilling til spørsmålet før forvaltningen av Statens Bankinvesteringsfond ble overført til Nærings- og handelsdepartementet. For sin del vil departementet peke på at selv om fondets virksomhet fra opprettelsen var av en slik karakter at fondet kunne antas å være omfattet av offentlighetsloven, vil dette være en vurdering som kan endre seg i tråd med utviklingen av fondets virksomhet. Statens Bankinvesteringsfond har siden begynnelsen av 1990-årene forandret seg fra å være et viktig redskap for statlig intervensjon i norsk banknæring i krise, til hovedsakelig å bli et organ for forretningsmessig forvaltning av statens gjenværende eierinteresser i bankene. Statens eierinteresser i DnB Holding ASA er fondets eneste gjenværende engasjement.

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

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

Etter Riksrevisjonens oppfatning kan departementets eierrolle overfor Statens Bankinvesteringsfond ikke sammenliknes direkte med eierrollen i forhold til et aksjeselskap. Riksrevisjonen kan derfor ikke uten videre se at en instruks for forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper er dekkende for departementets styring og oppfølging av fondet. I den generelle instruksjonen er det vist til aksjeloven og ikke til særloven som gjelder for fondet. Videre er Riksrevisjonen ikke kjent med at instruksjonen for fondet er opphevet.

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

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

Nærings- og handelsdepartementet har ingen merknader til Riksrevisjonens antegnelser vedr. Statens Bankinvesteringsfond og tar antegnelse til etterretning.

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet tar antegnelsen til etterretning. Riksrevisjonen forutsetter at det blir utarbeidet instruks for departementets styrings- og oppfølgingsoppgaver overfor fondet og at bankinvesteringslovens bestemmelser om styresammensetning blir oppfylt.

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

Riksrevisjonen foreslår: "Passerer."

4.6 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg diskusjonen mellom departementet og Riksrevisjonen om hvorvidt Statens Bankinvesteringsfond skal anses som et forvaltningsorgan eller ikke. Komiteen viser til at Justisdepartementet anser fondet som et forvaltningsorgan og følgelig er pålagt å følge offentlighetsloven. Komiteen forutsetter at denne forståelse legges til grunn. Komiteen støtter Riksrevisjonens forslag til desisjon: "Passerer".

5. SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

5.1 Jernbaneverket - tilbyder av entreprenørtjenester

Jernbaneverkets entreprenørenhet har fått redusert sin markedsandel på grunn av økende konkurranse innen leveranser av jernbanetekniske entreprenøroppdrag i Norge, fra både norske og utenlandske aktører. For å kompensere for dette har Jernbaneverket deltatt i anbudskonkurranser i Danmark og Sverige. Jernbaneverket ble tildelt et oppdrag i Danmark vinteren 2000. For å sikre at Jernbaneverkets konkurranseeksponering og kommersielle risiko skulle være synlig overfor tredjepart ved deltakelse i anbudsk-/tilbudskonkurranser med videre, ble det vedtatt at dette burde skje atskilt fra Jernbaneverkets øvrige virksomhet i et eget selskap. For å begrense risikoen ble aksjeselskapsformen valgt. Det ble lagt til grunn at aksjeselskapet ikke skulle ha tilsatte eller eiendeler, ikke skulle påvirke Jernbaneverkets organisering og forvaltningsansvar eller rettighetene til de tilsatte i Jernbaneverket, og skulle ha en

minimum aksjekapital på kr 100 000. Jernbaneverket skulle eie og administrere selskapet og som underleverandør utarbeide tilbud til selskapet som skulle levere likelydende tilbud videre til oppdragsgiver.

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

Jernbaneverket ga den 12. juni 2002 følgende erklæring overfor BaneService Prosjekt AS:

"Jernbaneverket erklærer herved at selskapet ikke vil komme til å kreve dekket sin leverandørgjeld før øvrige kreditorer har fått dekket sine krav, inntil ny egenkapital er skutt inn i selskapet".

En slik erklæring fra Jernbaneverket vil kunne pådra staten tapsrisiko ut over intensjonen om å begrense statens tapsrisiko til aksjekapitalen. Det vil også kunne stilles spørsmål om denne type erklæring kan ses på som statsstøtte til et heleid statlig selskap i strid med EØS-avtalens artikkel 61.

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

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

Riksrevisjonen foreslår: "Kan passere."

5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til utskillelse av eget selskap BaneService Prosjekt AS for å sikre

Jernbaneverkets deltakelse i diverse anbuds-/tilbuds-konkurranser om salg av maskin- og entreprenørtjenester til jernbanerelatert virksomhet i Sverige og Danmark. Flertallet har merket seg at aksjeselskapsformen ble valgt for å redusere risikoen. En minimumsaksjekapital på 100 000 kroner og uten tilsatte og eiendeler, ga grunnlag for en slik forståelse.

Jernbaneverket ga den 12. juni 2002 følgende erklæring overfor selskapet:

"Jernbaneverket erklærer herved at selskapet ikke vil komme til å kreve dekket sin leverandørgjeld før øvrige kreditorer har fått dekket sine krav, inntil ny egenkapital er skutt inn i selskapet."

Flertallet stiller spørsmål ved om Jernbaneverket har hjemmel for å underskrive en slik erklæring og på den måten pådra staten en betydelig tapsrisiko. Viktigste begrunnelse for valg av aksjeselskap som selskapsform må jo nettopp være å minimalisere statens risiko. Flertallet deler også Riksrevisjonens bekymring for at undertegning av en slik erklæring innebærer ulovlig statsstøtte til et statlig eid selskap i strid med EØS-avtalens artikkel 61.

Flertallet konstaterer at det totale tapet for Jernbaneverket i BaneService Prosjekt AS som nå er under avvikling, foreløpig er anslått til om lag 18 mill. kroner og at staten er påført et tap langt utover den innskutte aksjekapital i selskapet.

Flertallet stiller seg sterkt kritisk til de foretatte disposisjoner og støtter under tvil Riksrevisjonens forslag til desisjon: "Kan passere."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti konstaterer at det totale tapet for Jernbaneverket i BaneService Prosjekt AS som er under avvikling, foreløpig er anslått til om lag 18 mill. kroner og at staten er påført et tap utover det som var intensjonen med selskapsetableringen og Jernbaneverkets utenlandsengasjement. Disse medlemmer stiller seg kritisk til hvordan utenlandsengasjementet gjennom BaneService Prosjekt AS ble styrt. Disse medlemmer støtter Riksrevisjonens forslag til desisjon: "Kan passere."

6. UTENRIKSDEPARTEMENTET

6.1 Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning *Rammeavtaler med FN-organisasjoner*

UD inngikk i begynnelsen av 1970-årene rammeavtaler om å administrere øremerkede midler til utvalgte prosjekter og programmer med spesifikke formål (multi-bi-tilskudd). Riksrevisjonen har ved tidligere gjennomgørelser påpekt at avtalene var gamle og på flere punkter ikke lenger i tråd med gjeldende praksis. Departementet uttalte i den forbindelse at avtalene skulle tas opp til ny vurdering. Undersøkelsene nå viste at de gamle avtalene fortsatt var gjeldende, men at departementet hadde startet reforhandling av enkelte avtaler.

Prosjektoppfølgingsverktøy

Ifølge gjeldende retningslinjer for tilskuddsforvaltning i departementet skal prosjektdatabasen ProWin benyttes som oppfølgingsverktøy. Riksrevisjonen har i tidligere undersøkelser, senest i Dokument nr. 1 (1998-1999), bemerket mangler og mangelfull bruk av prosjektoppfølgingsverktøy i departementet. Systemet ble i 2002 i all hovedsak benyttet til statistikkformål og ikke som et hensiktsmessig oppfølgingsverktøy for saksbehandlere.. Departementet har ikke systematisk oversikt over forpliktelser, utbetalinger og utestående restanser, og det er svakheter i purrerutinene ved manglende rapportering fra mottaker. Departementet har fra og med 2003 besluttet å benytte tilskuddsmodulen i regnskapssystemet Agresso som prosjektoppfølgingsverktøy i hele departementet.

Journalførings- og arkivrutiner

Komiteen ser alvorlig på Riksrevisjonens opplysninger om at arkivverdig dokumentasjon ved flere anledninger ikke var lagt til arkiv eller journalført og at arkivmateriale ikke var levert tilbake til arkivet etter langvarig utlån. Komiteen har merket seg at departementet i svar til Riksrevisjonen sier å ha innskjerpet at gjeldende journal- og arkivrutiner skal følges, og forutsetter at Riksrevisjonen følger nøye med i departementets praksis på dette området.

Oppfølging og rapportering

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

Mangelfullt arkivmateriale og svak skriftlig dokumentasjon gjør at departementets oppfølging av framdrift og resultater blir vanskelig å verifisere.

Utbetalingsrutiner

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

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

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

Utenriksdepartementet bestemte i 2000 å benytte en tilskuddsmodul i departementets økonomisystem Agresso for registrering og oppfølging av prosjekter, og en tilskuddsmodul spesielt tilpasset departementets behov ble 1. januar 2003 tatt i bruk. Departementet har nå en enhetlig og samlet løsning for tilskuddsforvaltningen.

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

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

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

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

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

Riksrevisjonen bemerker at gjennomgåelsen av Utenriksdepartementets forvaltning av tilskudd over budsjettkapitlene 0116, 0170, 0172 og 0173 har vist at det er betydelige svakheter i departementets rutiner og praksis. Flere av forholdene er mangler som også har vært tatt opp ved tidligere anledninger. Det er behov for forbedringer for å kunne sikre at midlene forvaltes i henhold til gjeldende regelverk. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at det vil være organisasjonens generelle rapportering samt relevante evalueringer og gjennomganger av tiltak som vil bli lagt til grunn ved vurderingen av den enkelte tilskuddsordning og rapportering til Stortinget.

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

Utenriksdepartementet har svart:

"Arbeidet med å sikre en tilfredsstillende kontroll med forvaltning av departementets tilskuddsmidler har fortsatt høy prioritet. Retningslinjer og rutiner er gjennomgått og nye retningslinjer er utarbeidet eller under utarbeiding. Alle berørte avdelinger har nå tatt i bruk en tilskuddsmodul i økonomisystemet Agresso for oppfølging av tilskuddsforvaltningen.

For øvrig deltar departementet aktivt i arbeidet med revidering av økonomireglementet for staten Arbeidet med å justere Utenriksdepartementets retningslinjer i samsvar med det reviderte reglementet og å tilpasse rutinene til det nye regelverket vil være en høyt prioritert oppgave i departementet i tiden fremover.

...."

Utenriksdepartementet har i sitt svar i tillegg utdypet følgende punkter:

- Rammeavtaler med FN-organisasjonene,
- prosjektoppfølgingsverktøy,
- journalføring og arkivrutiner,
- oppfølging og rapportering,
- utbetalingsrutiner.

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

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene departementet har satt og vil sette i verk for å forbedre tilskuddsforvaltningen og vil understreke viktigheten av at det nå blir etablert en tilfredsstillende internkontroll på området. Riksrevisjonen vil følge opp dette i den løpende revisjonen.

Riksrevisjonen foreslår: "Kan passere."

6.2 Komiteens merknader

Når det gjelder punktet vedrørende "Rammeavtaler med FN-organisasjoner" har komiteen merket seg Riksrevisjonens opplysninger om at en rekke avtaler om administrering av øremerkede midler til utvalgte prosjekter og programmer med spesifikke formål fra 1970-årene fortsatt står ved lag. Komiteen noterer at det er satt i gang arbeid med sikte på å inngå rammeavtaler med berørte FN-organisasjoner, men at arbeidet pr. i dag ikke er avsluttet. Komiteen vil understreke viktigheten av å få avtalene på plass, og forutsetter at Riksrevisjonen holder seg orientert om fremdriften i arbeidet.

Når det gjelder punktet vedrørende "Prosjektoppfølgingsverktøy" har komiteen merket seg at det på tross av tidligere påpeking fra Riksrevisjonen (1998-

1999) ikke foreligger noen systematisk oversikt over forpliktelser, utbetalinger og utestående restanser og at det fortsatt er svakheter ved purrerutinene.

Komiteen ser alvorlig på Riksrevisjonens opplysninger om at arkivverdig dokumentasjon ved flere anledninger ikke var lagt til arkiv eller journalført og at arkivmateriale ikke var levert tilbake til arkivet etter langvarig utlån. Komiteen har merket seg at departementet i svar til Riksrevisjonen sier å ha innskjerpet at gjeldende journal- og arkivrutiner skal følges, og forutsetter at Riksrevisjonen følger nøye med i departementets praksis på dette området.

Komiteen konstaterer at departementets oppfølging og vurderinger av rapporter og resultater vedrørende øremerkede program/prosjektmidler gjennomgående synes svakt dokumentert.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til departementets ansvar for å sikre nødvendig dokumentasjon og forutsetter at forholdet bringes i orden.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil likevel fremheve at departementet i sitt svar til Riksrevisjonen varsler at det vil innskjerpe sine rutiner for rapportering og dokumentasjon. Disse medlemmer finner videre grunn til å understreke at departementet i St.prp. nr. 1 (2001-2002) har fått tilslutning til at man for vurdering av de multilaterale bidrag i hovedsak vil benytte organisasjonenes generelle rapportering om oppnådde resultater i forhold til oppsatte mål.

Når det gjelder "Utbetalingsrutiner" stiller komiteen seg kritisk til at det fortsatt synes å være svake rutiner for å overholde betalingsfrister og registrere utbetaling til organisasjonene.

Komiteen har merket seg departementets opplysninger om at det pågår arbeid for å bedre forholdene, men konstaterer at mange av forholdene også tidligere har vært gjenstand for kritikk fra Riksrevisjonen uten at de er rettet opp.

Komiteen vil uttrykke tilfredshet med at Riksrevisjonen vil følge opp arbeidet med å bedre rutinene i den løpende revisjon og støtter Riksrevisjonens forslag til desisjon: "Kan passere."

7. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Antegnelsene til statsregnskapet for 2002 vedkommende:

Barne- og familiedepartementet, sak 1
Forsvarsdepartementet, sak 1 og 2

blir desidert i samsvar med innstillingen fra Riksrevisjonen.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråkning I og II fremmes av en samlet komité. III fremmes av Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :**I**

Utdrag fra statsregnskapet for 2002 vedlegges protokollen.

II

Antegnelsene til statsregnskapet for 2002 vedkomme:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Barne- og familiedepartementet, sak 2 og 3

Finansdepartementet

Fiskeridepartementet

Forsvarsdepartementet, sak 3

Helsedepartementet

Justis- og politidepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet

Kultur- og kirkedepartementet

Landbruksdepartementet

Miljøverndepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Olje- og energidepartementet

Samferdselsdepartementet

Sosialdepartementet

Utdannings- og forskningsdepartementet

Utenriksdepartementet

blir desidert i samsvar med innstillingen fra Riksrevisjonen.

III

Antegnelsene til statsregnskapet for 2002 vedkomme:

Barne- og familiedepartementet, sak 1

Forsvarsdepartementet, sak 1 og 2

blir desidert "Til observasjon".

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. mars 2004

Ågot Valle

leder og ordf. for Kultur- og kirkedepartementet

Siri Hall Arnøy

ordf. for Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet

Modulf Aukan

ordf. for Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet

Berit Brørby

ordf. for Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet

André Dahl

ordf. for Utdannings- og forskningsdepartementet, Helsedepartementet og Sosialdepartementet

Martin Engeset

ordf. for Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet

Carl I. Hagen

ordf. for Finansdepartementet

Jørgen Kosmo

ordf. for Barne- og familiedepartementet

Henrik Rød

ordf. for Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justis- og politidepartementet

Kjell Engebretsen

ordf. for Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet, utviklingssaker

Vedlegg 1

Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Nærings- og handelsdepartementet, datert 25. februar 2004

Vedrørende status for manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har for tiden Riksrevisjonens Dokument nr 1. (2003-2004) "1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2002, 2. Saker for desisjon av Stortinget og saker til orientering" til behandling.

Komiteen ønsker i denne forbindelse å få departementets redegjørelse for status når det gjelder omfanget av manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Det vises her blant annet til komiteens merknader i forbindelse med behandlingen av Dokument nr 1. for 2000, jf. Innst. S. nr 101 (2001-

2002). Her fremgår det av komiteens generelle merknader:

"Komiteen ser videre alvorlig på at flere kontroller som er gjennomført på anskaffelsesområdet, viser manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, både det nasjonale regelverket og EØS-reglene. Komiteen vil understreke betydningen av at regelverket blir etterlevet og forutsetter at de nødvendige tiltak blir iverksatt for å rette opp de påpekte forhold. Komiteen ber Regjeringen om en generell redegjørelse for omfanget av manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser."

Det vises for øvrig til telefonsamtale med statssekretær Helle Hammer 24. februar 2004 om samme sak.

Vedlegg 2

Brev fra Nærings- og handelsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 1. mars 2004

Anmodning om status for manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser

Det vises til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 25. februar, hvor komiteen ber departementet redegjøre for status vedrørende *"omfanget av manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser"*.

Jeg er i likhet med komiteen svært opptatt av at offentlige innkjøpere etterlever anskaffelsesregelverket. La meg først bemerke at det i dag ikke foreligger eksakte tall eller analyser om omfanget på regelbrudd. De regelbruddene som forekommer kan imidlertid deles inn i to grupper. På den ene siden har vi de offentlige innkjøpere som ikke mestrer regelverket i detalj og på den andre siden, de som foretar ulovlige direkte anskaffelser.

For å sikre bedre og korrekt etterlevelse av regelverket mener jeg at økt informasjon om regelverket skal være hovedverktøyet. I denne sammenheng vil jeg fremheve at siden år 2002, er departementets generelle veileder om regelverket blitt utbedret og en ny veileder om miljø og regelverket for offentlige anskaffelser blitt utgitt. Innen utgangen av mars vil det også bli utgitt en praktisk veileder om hvordan offentlige innkjøpere kan bedre sin innkjøpspraksis med hensyn til bedre etterlevelse av regelverket.

Jeg vil også vise til at Regjeringens etablering av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har gjort det vesentlig enklere for leverandører å få

behandlet klager på innkjøperes fremgangsmåte og praktisering av regelverket. Til nå har nemda mottatt ca 300 saker, hvorav 217 av klagenes er ferdigbehandlet. I disse dager vil KOFA overlevere meg en rapport om erfaringene fra sitt første virkeår. Denne rapporten vil jeg studere nøye for å identifisere utfordringer og problemområder som det bør fokuseres på i det videre arbeidet med å forbedre etterlevelsen av regelverket. I denne sammenheng vil jeg også nevne at departementet nå innhenter tilbud på undersøkelser i forbindelse med evaluering av regelverket etter tre års virketid. Undersøkelsene vil søke å kartlegge administrative og økonomiske effekter av dagens regelverk. Avhengig av konklusjonene som trekkes fra denne gjennomgangen, kan det bli aktuelt å korrigere regelverket på enkelte områder.

Avslutningsvis vil jeg også peke på at departementet er godt i gang med arbeidet med å følge opp rapporten om ulovlige direkte anskaffelser (AUDA-rapporten) og vurdere de mange høringsuttalelsene som er kommet inn. Rapporten foreslår flere tiltak som skal gjøre det vanskeligere for oppdragsgivere som ikke kjenner sitt ansvar, å overholde den lovpålagte plikten til å gjennomføre konkurranse om kontrakten.

For øvrig er det mitt generelle inntrykk at vi fra anskaffelsesregelverkets ikrafttredelsestidspunkt og frem til dag, har opplevd en klar økning i bevisstheten omkring regelverket og forståelsen for hvordan dette skal etterleves.