



# Innst. S. nr. 32

(2004-2005)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 2 (2003-2004)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2003

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

Riksrevisjonens oppgaver inndeles i regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. En overordnet målsetting for alle revisjonsoppgavene er at disse skal bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt, og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

##### 1.1 Riksrevisjonens formål og oppgaver

Riksrevisjonen skal gjennom revisjon og veiledning kontrollere at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt, og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonens oppgaver følger av Grunnloven § 75 k, lov om statens revisionsvæsen av 8. februar 1918 og Stortingets instruksjer og vedtak.

Riksrevisjonen har blant annet som oppgave å:

- revidere statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon),
- gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon),

- kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper, banker m.m. (selskapskontroll) og
- veilede forvaltningen i spørsmål vedrørende regnskap og økonomi. Riksrevisjonen kan også etter avtale påta seg revisjons-, kontroll- eller bistandsoppdrag internasjonalt.

Stortinget kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser.

Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver. Revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk i Riksrevisjonen krever.

##### 1.2 Utviklingstrekk i forvaltningen som har betydning for Riksrevisjonen

Betydelige endringer i forvaltningen med bl.a. endrede organisasjonsformer for statlige oppgaver medfører også endringer i Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen. Utviklingen går i retning av et klarere skille mellom politikk, forvaltning og tjenesteyting. Når statlige virksomheter omorganiseres, må Riksrevisjonens kontroll tilpasses. Ved fristilling øker omfanget av andre kontrollformer som selskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Det redegjøres spesielt for endringer i forbindelse med: omdannelsen av Statskonsult til et heleid statsaksjeselskap, etableringen av et nytt innovasjons- og internasjonaliseringsselskap, Innovasjon Norge, flyttingen av flere statlige tilsyn og direktorater ut av Oslo, delingen av Oljedirektoratet i et oljedirektorat og et petroleumstilsyn, Mattilsynets overtagelse av forvaltningsoppgavene til Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens landbrukstilsyn, de kommunale næringsmiddeltilsynene og deler av Fiskeridirektoratet, forsøk med enhetsfylker jf. St.meld. nr. 19 (2001-2002), omorganiseringen av toll- og avgiftsetatens ytre forvaltning, omdanningen av Forbrukerrådet til et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter samt

sammenslåingen av 18 kontorer til 10 større enheter jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004) og omdannelsen av Norsk Romsenter fra stiftelse til forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Videre redegjøres det for konkurranseutsetting av kommunal revisjon - kontroll med skatteregnskapene, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003), jf. Innst. O. nr. 19 (2003-2004) (kommunal revisjon). Som en følge av den vedtatte konkurranseutsettingen av kommunal revisjon skal staten overta oppgavene med revisjon og kontroll av kommunenes skatteoppkreverfunksjon i sin helhet. Den nye ordningen vil gi økte oppgaver for skatteetaten og Riksrevisjonen.

Økt brukerorientering har lenge vært et sentralt mål i forvaltningspolitikken. Regjeringen vil utrede ulike modeller for én velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, jf. St.meld. nr. 14 (2002-2003), og vil legge saken fram for Stortinget i løpet av inneværende stortingsperiode.

Endringer i barnevernsloven og familievernsloven, jf. Ot.prp. nr. 9 (2002-2003), jf. Innst. O. nr. 64 (2002-2003), innebærer en samlet overføring av det fylkeskommunale sektoransvaret på barneverns- og familievernsområdet til staten. Fra 1. januar 2004 overtok staten det fylkeskommunale ansvaret for å etablere og drive barnevernsinstitusjoner, og i den forbindelse har Riksrevisjonen overtatt revisjonsansvaret for disse institusjonene.

Informasjonsteknologi blir i stadig større utstrekning tatt i bruk for å planlegge og gjennomføre offentlige tiltak og programmer. IKT-systemene har også blitt mer komplekse, og offentlige virksomheter er i dag tilknyttet nasjonale og globale nettverk. Utviklingen skaper utfordringer for revisjonen, og det gjennomføres tiltak for å møte dette.

Nytt reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten trådte i kraft 1. januar 2004. Hovedmålet med det reviderte økonomiregelverket er en mer pedagogisk struktur og oppbygging samt fokus på grunnleggende og absolutte bestemmelser. Videre er det lagt vekt på internkontroll, tilpasset risiko og vesentlighet. Krav til rapportering fra tilskuddsmottaker er redusert, og bestemmelsene i regelverket er etter revisjonen mer harmonisert og tilpasset regler i privat sektor.

Finansdepartementet har fra 1. januar 2004 etablert en ny virksomhet under departementet; Senter for statlig økonomistyring vil være et forvaltningsorgan med funksjoner og oppgaver innenfor økonomistyring som tidligere har blitt utført av Finansdepartementet, Skattedirektoratet og 18 skattefogdkontorer.

Det regjeringsoppnevnte utvalget for vurdering av flerårige statsbudsjetter og alternative prinsipper for budsjettering og regnskapsføring har anbefalt at periodiseringsprinsippet innføres for statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder for statlige virksomheter.

Budsjettperioden/regnskapsperioden skal fortsatt være ett år, men det foreslås at flerårige budsjettkonsekvenser synliggjøres gjennom flerårige helhetlige budsjettframskrivninger på detaljert nivå. Det foreslås også å åpne for at Stortinget kan treffe flerårige bud-

sjetvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder.

Økt samhandling over landegrensene og utviklingen av løsninger for informasjons- og kommunikasjonsteknologi tilknyttet globale nettverk medfører større fare for økonomisk kriminalitet. Mer konkurranse og stadige omstillingsprosesser kan også bidra til økt risiko for misligheter og korrupsjon. I ny lov og instruks for Riksrevisjonen er det fastsatt enkelte bestemmelser som skal gi Riksrevisjonen en mer aktiv rolle i kampen mot misligheter og korrupsjon, herunder en mulighet til å melde funn og mistanker til politi eller andre kontrollinstanser. Reglene er i tråd med anbefaling fra GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption).

### 1.3 Revisjonsaktiviteter

Riksrevisjonen baserer sitt revisjonsarbeid på lov og instruks og på egne standarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet som er utviklet på bakgrunn av INTOSAI's (International Organization of Supreme Audit Institutions') standarder.

Riksrevisjonen har merket seg at kontroll- og konstitusjonskomiteen i innstillingen til Dokument nr. 2 (2002-2003), jf. Innst. S. nr. 54 (2003-2004), ber Riksrevisjonen vurdere å synliggjøre hvor mye vedlikeholdsetterslepet på statlige eiendommer representerer. Riksrevisjonen mener det vil være mulig å gjennomføre en slik forvaltningsrevisjon på et gitt tidspunkt. Å synliggjøre den årlige økningen i vedlikeholdsetterslepet kan imidlertid vanskelig innpasses i Riksrevisjonens oppgaver. Riksrevisjonen vil i denne sammenheng peke på at de periodiske meldingene til Stortinget om statens eiendommer kanskje kunne utvides til å omfatte en synliggjøring av vedlikeholdsetterslepet.

Riksrevisjonen redegjør nærmere for metodikken og omfanget når det gjelder regnskapsrevisjon, selskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

For regnskapsåret 2002 omfattet Riksrevisjonens regnskapsrevisjon totalt 400 regnskaper, herunder regnskapene for 10 nordiske institusjoner og 20 stiftelser. Etter avtale reviderer Riksrevisjonen også deler av 18 fylkesvegregnskaper som regnskapsføres ved vegkontorene. Resultatet av kontrollen ble rapportert til Stortinget i Dokument nr. 1 (2003-2004).

Selskapskontrollen for regnskapsåret 2002 omfattet 34 heleide aksjeselskaper, 37 deleide aksjeselskaper, seks statsforetak, fem regionale helseforetak, seks virksomheter organisert ved særskilt lov og 26 student-samskipnader. Resultatet av kontrollen ble rapportert til Stortinget i Dokument nr. 3:2 (2003-2004).

Forvaltningsrevisjoner sendes fortløpende til Stortinget som dokument 3-saker. I 2003 ble det oversendt sju forvaltningsrevisjoner. I tillegg er det i første kvartal 2004 oversendt ytterligere fem forvaltningsrevisjoner som i det vesentlige ble ferdigstilt i 2003. En administrativ rapport er oversendt kontroll- og konstitusjonskomiteen til orientering. Av påbegynte forvaltningsrevisjoner i 2003 er 42 videreført i 2004. Oppfølgingen av en forvaltningsrevisjon som ble behandlet av Stortinget i 1999, og åtte forvaltningsrevisjoner som ble

behandlet av Stortinget i 2000, ble omtalt i Dokument nr. 3:1 (2003-2004). 3 forvaltningsrevisjoner ble avsluttet etter foranalyse i 2003: toll- og avgiftsetatens grensekontroll, virkninger av bistand gitt gjennom frivillige organisasjoner og saksbehandlingstid ved fylkesnemnda for sosiale saker.

Det har i 2003 vært arbeidet med følgende utviklingsprosjekter: kvalitetskontroll, metodeutvikling, samhandling mellom revisjonsavdelingene, økonomisk kriminalitet, veiledningsoppgaver/observatøroppgaver samt undervisning.

#### 1.4 Internasjonale aktiviteter

Revisjonsoppdrag i internasjonale organisasjoner gir økt revisjonskompetanse og nyttig kunnskap om hvordan slike organisasjoner forvalter de midlene medlemslandene har bevilget. Riksrevisjonen hadde i 2003 revisjonsoppdrag i følgende organisasjoner: International Organization for Migration (IOM), EFTA, ESA, EFTA Court og Canadas riksrevisjon.

Det er inngått ny avtale om bistand til utvikling av riksrevisjonen i Zambia. Høsten 2003 gjennomførte blant annet to medarbeidere fra Riksrevisjonen en fellesrevisjon med den zambiske riksrevisjonen.

Riksrevisjonen er medlem av INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) og dens regionale organisasjon for Europa, EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions), INTOSAI Governing Board og INTOSAI Finance Committee. Riksrevisjonen møter som observatør til EUROSAI Governing Board og har deltatt i INTOSAI Strategic Planning Task Force som skal komme med innspill til INTOSAIs framtidige oppgaver, organisering og funksjon.

Riksrevisjonen er videre medlem av, og arbeider aktivt i, fire komiteer i INTOSAI: INTOSAI Working Group on Environmental Audit (WGEA), INTOSAI Working Group on the Audit of Privatisation (privatisering), INTOSAI Standing Committee on ITAudit (IT-revisjon) og INTOSAI Auditing Standards Committee (revisjonsstandarder).

Riksrevisjonen har mottatt besøk av den slovenske, den kypriotiske, den portugisiske og den zambiske riksrevisoren og delegasjoner fra riksrevisjonene i Canada, Danmark, Kina, Litauen, Polen, Russland, Slovenia og Sverige. Riksrevisjonen har også holdt orienteringer for parlamentarikerdelegasjoner fra Bosnia-Hercegovina, Mongolia, Vietnam og Øst-Timor. Riksrevisjonens leder har besøkt riksrevisjonene i Polen, Slovenia og England og hatt møter for utveksling av erfaringer og informasjon.

Det nordiske samarbeidet er videreført. Det har blant annet vært avholdt møter i nordisk arbeidsgruppe for selskapskontroll. Det ble besluttet å etablere en nordisk arbeidsgruppe vedrørende misligheter og økonomisk kriminalitet som Norge vil lede samt opprette et nordisk forum for riksrevisjonenes informasjonsmedarbeidere med dansk formannskap. Det er arrangert nordisk seminar i regnskapsrevisjon. Representanter fra Riksrevisjonen har også deltatt på det årlige nordisk-baltiske møtet i Estland.

Det etablerte samarbeidet mellom riksrevisjonene i England, Tyskland, Nederland, Belgia, Sverige, Finland, Danmark og Norge er videreført. Flere bilaterale og multilaterale bistandsyttere har sluttet seg til forumet, som av den grunn har endret navn til Harmonisation of Overseas Audit Practice (HOAP). En pilotgruppe bestående av riksrevisjonene i England, Nederland og Norge arbeider med en felles revisjon av rammeverket for harmonisering av bistandssamarbeidet med Zambia.

Riksrevisjonen deltok på det årlige møtet mellom NATO Board of Auditors og NATO-landenes riksrevisjoner om revisjonen av NATO-regnskapet. Riksrevisjonen har for perioden 2002-2005 ett medlem i NATO Board of Auditors.

Når det gjelder samarbeidet mellom revisjonsorganene i enkelte land som har F-16 jagerfly, har også revisjonsorganet i Portugal kommet til. Da det alt vesentlige av det økonomiske oppgjøret er gjennomført, videreføres samarbeidet som et "sovende samarbeid" hvor man møtes dersom det oppstår saker av felles interesse for medlemslandene.

#### 1.5 Organisering, ressursfordeling og personale

Kollegiet, Riksrevisjonens øverste ledelse, består av fem riksrevisorer valgt av Stortinget for en periode på fire år. Det nåværende kollegiet er valgt for perioden 1. juli 2002 til 30. juni 2006 og har følgende sammensetning:

Leder: Bjarne Mørk-Eidem  
 Varamedlem: Brit Hoel  
 Nestleder: Annelise Høegh  
 Varamedlem: Siri Frost Sterri  
 Medlem: Jan L. Stub  
 Varamedlem: Arve Lønnum  
 Medlem: Wenche Lyngholm  
 Varamedlem: Nils Totland  
 Medlem: Helga Haugen  
 Varamedlem: Johan Buttedal

Det er avholdt åtte kollegiemøter i 2003.

Riksrevisjonen er organisert med en administrasjonsavdeling, fire regnskapsrevisjonsavdelinger og to forvaltningsrevisjonsavdelinger. Selskapskontrollen er organisert sammen med forvaltningsrevisjonen. Egne revisjonsstøttefunksjoner arbeider med metodeutvikling og kvalitetskontroll for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon/selskapskontroll. Støttefunksjonene er organisert som egne seksjoner i en regnskapsrevisjonsavdeling og en forvaltningsrevisjonsavdeling.

Ressursbruken på revisjonsfaglige aktiviteter har økt med fire pst. med tilsvarende reduksjon av ressurser benyttet på kompetanseutvikling og administrative driftsoppgaver m.m.

Som et resultat av en intern omorganisering med virkning fra 1. juli 2002, viser revisjonsinnsatsen fordelt på de ulike revisjonstypene en økning av forvaltningsrevisjon i forhold til 2002.

Riksrevisjonen hadde i 2003 en ramme på 465 årsverk. Ved årsskiftet var 499 personer tilsatt, i totalt 465,9 årsverk. Av disse er 96 personer lokalisert utenfor Oslo.

Kjønnsfordelingen i Riksrevisjonen viste i 2003 en kvinneandel på 51,7 pst. Kvinneandelen varierer noe mellom de ulike avdelingene. I tråd med målsettingen i Riksrevisjonens handlingsplan for likestilling var det i 2003 en kvinneandel på over 40 pst. i alle stillingsgrupper inkludert topp- og mellomledere.

Riksrevisjonen satser bevisst på å rekruttere medarbeidere med god formalkompetanse, og andelen medarbeidere med høyere utdanning har økt i de senere årene. Det satses på ytterligere kompetanseutvikling og spesialisering på ulike fagområder - spesielt innen IT-revisjon. Medarbeiderne tilbys både interne og eksterne kurs og stipend til videreutdanning.

Når det gjelder personalpolitiske tiltak, er det bl.a. redegjort for hospiteringsordninger, praksisordning for å bli registrert revisor, fleksible arbeidsordninger/hjemmekontor og seniorpolitikk.

33 nye medarbeidere ble ansatt i 2003 i tillegg til sju som ble ansatt i interne stillinger på høyere nivå. Den totale utskiftingen var på 1,3 pst. mot 5,5 året før.

Sykefraværet i 2003 var på 6,9 pst. mot 6,0 i 2002. Riksrevisjonen har satt i gang flere tiltak som kan bidra til lavere sykefravær. En prøveordning med utvidet adgang til egenmelding er videreført som en permanent ordning. Nye rutiner for oppfølging av sykemeldte ble vedtatt i 2003. Oppfølging av sykemeldte skjer i samarbeid med bedriftshelsetjenesten OMNIA.

### 1.6 Administrasjon og interne aktiviteter

Riksrevisjonen redegjør her nærmere for administrative driftsoppgaver og støttefunksjoner, det nye interne regelverket for informasjonssikkerhet i Riksrevisjonen vedtatt i 2002 samt e-læring med pilotkurset "informasjonssikkerhet for nytilsatte".

I 2003 kom det inn 1283 skriftlige begjæringer om innsyn til Riksrevisjonen, de fleste begjæringer om innsyn i enkeltdokumenter fra Riksrevisjonens offentlige journal. Til sammenligning kom det i 2002 inn 705 innsynsbegjæringer. 1158 av begjæringene ble innvilget, og helt eller delvis avslag ble gitt i 122 tilfeller. Delvis avslag følger av offentlighetsloven § 5a hvor det er opplysninger i et dokument og ikke selve dokumentet som sådan som blir unntatt offentlighet.

Riksrevisor kollegiet vedtok i 2003 en informasjons- og kommunikasjonsstrategi for Riksrevisjonen, der korrekt informasjon med lett språk og lett tilgjengelighet er overordnede kommunikasjonsmål. Det er iverksatt et portalprosjekt som har som oppgave å gjennomgå og vurdere intranettets struktur og Riksrevisjonens nettsted for å gjøre tilgjengeligheten av informasjon bedre.

Arbeid med å innføre elektronisk arkiv og saksbehandlingssystem i Riksrevisjonen er påbegynt. Etableringen av elektronisk signatur sees i sammenheng med dette arbeidet.

2. oktober 2003 oversendte Riksrevisjonen et bearbeidet forslag til lov og instruks for Riksrevisjonen, hovedsakelig basert på Justisdepartementets lovtekniske merknader, til Stortinget.

I 2003 har det vært arrangert 12 "Faglig forum" der aktuelle temaer presenteres for Riksrevisjonens til-

satte. Det har også vært arrangert fire lederfrokoster med fokus på aktuelle ledelsesfaglige temaer.

I 2003 er det iverksatt et prosjekt, "Våre Verdier", med visjon om å klargjøre og synliggjøre Riksrevisjonens verdier og skape oppmerksomhet og diskusjon om temaet.

### 1.7 Riksrevisjonens budsjett og regnskap for 2003

Regnskapet er revidert av statsautorisert revisor Ole Kjelstrup, som Stortingets presidentskap har oppnevnt som revisor. Revisjonsberetning er sendt Stortingets presidentskap.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, Andre Oktay 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, mener at Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2003 gir en god redegjørelse om det arbeidet som Riksrevisjonen har gjennomført i dette året. Årsmeldingen gir god innsikt i hvordan situasjonen i Riksrevisjonen er, hvordan den organisasjonsmessig fungerer og hvilke oppgaver den skal utføre. Komiteen vil fremheve de prinsipper som må ligge til grunn for revisjons- og kontrollarbeidet til en velfungerende riksrevisjon: uavhengighet, kompetanse, og tilbørlig aktsomhet og objektivitet. Det er svært viktig at Riksrevisjonen oppleves som uavhengig av alle parter slik at alle deler av samfunnet kan ha tillit til det arbeidet som utføres i Riksrevisjonen og at den vil være i stand til å avdekke de tilfeller hvor det er blitt gjort feil eller er manglende rutiner i statsforvaltningen. Komiteen mener at Riksrevisjonen oppfylder disse krav til standard i det arbeidet som utføres.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen gjennomfører en grundig revisjon og kontroll av statsforvaltningen, institusjoner og selskaper knyttet til denne. Komiteen ser det som viktig at Riksrevisjonen knytter til seg den nødvendige kompetanse slik at en mest mulig riktig og effektiv kontroll lar seg gjennomføre. Komiteen har merket seg det arbeid som gjøres i Riksrevisjonen for å sikre dette.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens behov for å følge med på utviklingen innen IKT i statsforvaltningen og at dette krever at Riksrevisjonen utvikler sin revisjonsmetodikk. Utviklingen av nye systemer å gjennomføre saksbehandling, økonomistyring og arkivering på, krever at Riksrevisjonen får de nødvendige ressurser til å også implementere slike systemer.

Komiteen har gjennom hele året mottatt en rekke forvaltningsrevisjonsrapportene (Dokument nr. 3) fra Riksrevisjonen som har blitt behandlet av Stortinget. Komiteen er av den oppfatning at disse sakene har vært varierte og oversiktlige og har gitt Stortinget et godt innblikk i hvordan situasjonen er på forskjellige

områder i statsforvaltningen. Komiteen ønsker at forvaltningsrevisjonsrapportene fortsetter i samme form.

Komiteen ser det som positivt at Riksrevisjonen skal engasjere seg mer i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet som forutsatt i ny lov om Riksrevisjonen. Komiteen er tilfreds med at en rekke ansatte har gjennomført kurs innen dette temaet i løpet av året.

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 2 (2003-2004) - Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2003 - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 2004

**Ågot Valle**  
leder

**Carl I. Hagen**  
ordfører





