



---

# **Innst. S. nr. 114**

**(2005–2006)**

**Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen**

Dokument nr. 1 (2005-2006)

---

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om**

- 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2004**
- 2. Resultatet av den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2004**



## INNHold

<b>1. Resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard</b> .....	7
1.1 Sammen drag .....	7
1.1.1 Omfang og resultat av revisjonen .....	7
1.2 Komiteens merknader .....	8
<b>2. Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontrollen)</b> .....	8
2.1 Sammen drag .....	8
2.2 Komiteens merknader .....	9
<b>3. Resultat av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter og kontrollen av departementenes forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.</b> .....	9
3.1 Arbeids- og sosialdepartementet .....	9
3.1.1 Sammen drag .....	9
3.1.1.1 Arbeids- og sosialdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 .	9
3.1.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader .....	9
3.1.1.2.1 Trygdeetaten .....	9
3.1.1.3 Aetat .....	10
3.1.1.3.1 Forvaltning av stønader .....	10
3.1.1.4 Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold .....	10
3.1.1.4.1 Leverandørgjeld og forsinkelsesrenter per 31. desember .....	10
3.1.1.4.2 Alders- og uførepensjon .....	11
3.1.1.4.3 Anskaffelser i Aetat .....	11
3.1.1.5 Riksrevisjonens bemerkninger .....	11
3.1.1.5.1 Trygdeetaten .....	11
3.1.1.5.2 Aetat .....	11
3.1.1.6 Arbeids- og sosialdepartementets svar .....	11
3.1.1.7 Riksrevisjonen uttaler .....	12
3.1.2 Komiteens merknader .....	12
3.2 Barne- og familiedepartementet .....	13
3.2.1 Sammen drag .....	13
3.2.1.1 Barne- og familiedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 ..	13
3.2.1.1.1 Budsjett - regnskap .....	13
3.2.1.1.2 Styling, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet .....	13
3.2.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader .....	13
3.2.1.2.1 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) .....	13
3.2.1.3 Barne- og familiedepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold .....	14
3.2.1.3.1 Drifts- og stimuleringsstilskudd til barnehager .....	14
3.2.1.4 Riksrevisjonens bemerkninger .....	14
3.2.1.5 Barne- og familiedepartementets svar .....	15
3.2.1.6 Riksrevisjonen uttaler .....	15
3.2.2 Komiteens merknader .....	15
3.3 Finansdepartementet .....	16
3.3.1 Sammen drag .....	16
3.3.1.1 Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 .....	16
3.3.1.1.1 Budsjett – regnskap .....	16
3.3.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader .....	17
3.3.1.2.1 Statistisk sentralbyrå .....	17
3.3.1.2.2 Skatteetaten .....	17
3.3.1.3 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold .....	17

3.3.1.4	Riksrevisjonens bemerkninger .....	17
3.3.1.5	Finansdepartementets svar .....	18
3.3.1.6	Riksrevisjonen uttaler .....	18
3.3.2	Komiteens merknader .....	19
3.4	Helse- og omsorgsdepartementet .....	19
3.4.1	Sammendrag .....	19
3.4.1.1	Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004	19
3.4.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader .....	20
3.4.1.2.1	Sosial- og helsedirektoratet .....	20
3.4.1.2.2	Nasjonalt folkehelseinstitutt .....	20
3.4.1.2.3	Statens legemiddelverk .....	20
3.4.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning .....	21
3.4.1.3.1	Utvikling innen psykisk helsevern .....	21
3.4.1.3.2	De regionale helseforetakenes revisjons- og rådgivningsavtaler med ekstern revisor .....	22
3.4.1.3.3	Bierverv for ansatte i helseforetak .....	22
3.4.1.3.4	Helseforetakenes finansielle leieavtaler .....	22
3.4.1.3.5	Helseforetakenes lån og garantier .....	22
3.4.1.4	Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold .....	22
3.4.1.5	Riksrevisjonens bemerkninger .....	22
3.4.1.6	Helse- og omsorgsdepartementets svar .....	24
3.4.1.6.1	Riksrevisjonen uttaler .....	24
3.4.2	Komiteens merknader .....	24
3.5	Justis- og politidepartementet .....	25
3.5.1	Sammendrag .....	25
3.5.1.1	Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 .....	25
3.5.1.2	Riksrevisjonens bemerkninger .....	25
3.5.1.3	Justis- og politidepartementets svar .....	25
3.5.1.4	Riksrevisjonen uttaler .....	26
3.5.2	Komiteens merknader .....	26
3.6	Kommunal- og regionaldepartementet .....	26
3.6.1	Sammendrag .....	26
3.6.1.1	Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 .....	26
3.6.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader .....	27
3.6.1.2.1	Utlendingsdirektoratet .....	27
3.6.1.2.2	Sametinget .....	27
3.6.1.2.3	Kompetansesenteret for urfolks rettigheter .....	27
3.6.1.3	Riksrevisjonens bemerkninger .....	27
3.6.1.4	Kommunal- og regionaldepartementets svar .....	28
3.6.1.5	Riksrevisjonen uttaler .....	28
3.6.2	Komiteens merknader .....	29
3.7	Kultur- og kirke departementet .....	29
3.7.1	Sammendrag .....	29
3.7.1.1	Kultur- og kirke departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 .....	29
3.7.1.2	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning .....	30
3.7.1.2.1	Norsk Tipping AS - avsetning til tiltak mot spilleavhengighet .....	30
3.7.1.2.2	Opplysningsvesenets fond (OVF) - kravene til avkastning og risikoen ved investeringer	30
3.7.1.2.3	Departementets styring og oppfølging av Hundreårsmarkeringen Norge 2005 AS .....	30
3.7.1.3	Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold .....	30
3.7.1.3.1	Norsk Tipping AS .....	30
3.7.1.4	Riksrevisjonens bemerkninger .....	31
3.7.1.5	Kultur- og kirke departementets svar .....	31
3.7.1.6	Riksrevisjonen uttaler .....	31
3.7.2	Komiteens merknader .....	31
3.8	Landbruks- og matdepartementet .....	32
3.8.1	Sammendrag .....	32
3.8.1.1	Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 .....	32
3.8.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader .....	32
3.8.1.2.1	Mattilsynet .....	32

3.8.1.3	Riksrevisjonens bemerkninger .....	33
3.8.1.4	Landbruks- og matdepartementets svar .....	33
3.8.1.5	Riksrevisjonen uttaler .....	34
3.8.2	Komiteens merknader .....	35
3.9	Moderniseringsdepartementet .....	35
3.9.1	Sammendrag .....	35
3.9.1.1	Moderniseringsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 ....	35
3.9.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader .....	36
3.9.1.2.1	Fylkesmannen i Telemark .....	36
3.9.1.3	Riksrevisjonens bemerkninger .....	36
3.9.1.4	Moderniseringsdepartementets svar .....	36
3.9.1.5	Riksrevisjonen uttaler .....	36
3.9.2	Komiteens merknader .....	36
3.10	Nærings- og handelsdepartementet .....	37
3.10.1	Sammendrag .....	37
3.10.1.1	Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 .....	37
3.10.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader .....	37
3.10.1.2.1	Garanti-instituttet for Eksportkreditt (GIEK) .....	37
3.10.1.3	Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold .....	38
3.10.1.3.1	Generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene .....	38
3.10.1.3.2	Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) .....	38
3.10.1.4	Riksrevisjonens bemerkninger .....	38
3.10.1.5	Nærings- og handelsdepartementets svar .....	38
3.10.1.6	Riksrevisjonen uttaler .....	39
3.10.2	Komiteens merknader .....	39
3.11	Samferdselsdepartementet .....	39
3.11.1	Sammendrag .....	39
3.11.1.1	Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 .....	39
3.11.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader .....	39
3.11.1.2.1	Statens vegvesen .....	39
3.11.1.2.2	Jernbaneverket .....	40
3.11.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning .....	40
3.11.1.3.1	Praktiseringen av regelverket for offentlige anskaffelser i Posten Norge AS .....	40
3.11.1.4	Riksrevisjonens bemerkninger .....	40
3.11.1.5	Samferdselsdepartementets svar .....	40
3.11.1.6	Riksrevisjonen uttaler .....	41
3.11.2	Komiteens merknader .....	41
3.12	Utdannings- og forskningsdepartementet .....	41
3.12.1	Sammendrag .....	41
3.12.1.1	Utdannings- og forskningsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 .....	41
3.12.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader .....	42
3.12.1.2.1	Samisk høyskole .....	42
3.12.1.2.2	Høgskolen i Sør-Trøndelag .....	43
3.12.1.2.3	Høgskolen i Hedmark .....	43
3.12.1.2.4	Arkitektur- og designhøgskolen (AHO) .....	43
3.12.1.2.5	Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) .....	43
3.12.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning .....	43
3.12.1.3.1	Manglende regnskapsavleggelse ved studentsamskipnaden i Hedmark .....	43
3.12.1.4	Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold .....	43
3.12.1.4.1	Skillet mellom bevilgningsfinansiert (BFV) og eksternfinansiert virksomhet (EFV) .....	43
3.12.1.4.2	Intern kontroll av aktivitetsdata som genererer bevilgninger fra UFD .....	44
3.12.1.4.3	Etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser .....	44
3.12.1.5	Riksrevisjonens bemerkninger .....	44
3.12.1.6	Utdannings- og forskningsdepartementets svar .....	44
3.12.1.7	Riksrevisjonen uttaler .....	45
3.12.2	Komiteens merknader .....	45
3.13	Utenriksdepartementet .....	46
3.13.1	Sammendrag .....	46
3.13.1.1	Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2004 .....	46

3.13.1.2	Riksrevisjonens bemerkninger .....	47
3.13.1.3	Utenriksdepartementets svar .....	47
3.13.1.4	Riksrevisjonen uttaler .....	48
3.13.2	Komiteens merknader .....	49
<b>4.</b>	<b>Komiteens tilråding</b> .....	<b>49</b>
	<b>Vedlegg</b> .....	<b>50</b>



# Innst. S. nr. 114

(2005-2006)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 1 (2005-2006)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om

1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettterminen 2004
2. Resultatet av den årlige revisjon og kontroll for budsjettterminen 2004

Til Stortinget

#### 1. RESULTATET AV REVISJONEN AV STATSREGNSKAPET OG REGNSKAPET FOR ADMINISTRASJONEN AV SVALBARD

##### 1.1 Sammendrag

Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2004. Revisjonen er utført i samsvar med lov og instruks og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet.

Statsregnskapet for 2004 er avlagt etter revidert departementsstruktur per 1. oktober 2004. Statsregnskapet er gjort opp med et overskudd før lånetransaksjoner på 1 481 mill. kroner etter at 80 727 mill. kroner er overført fra Statens petroleumsfond. Det regnskapsmessige oljekorrigerte underskuddet beløp seg til 79 246 mill. kroner.

Oppstillingen for Petroleumsfondet viser hvordan oljekorrigert underskudd påvirker fondets verdi og øvrige verdiendringer i 2004. Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i statsregnskapet samt renter og utbytte utgjorde 236 662 mill. kroner. I tillegg var det solgt Statoil-aksjer for 9 859 mill. kroner. Fondets verdi ble redusert med 1 306 mill. kroner ved omvurdering per 31. desember 2004 for realiserte og urealiserte gevinster av verdipapirer og valuta.

##### 1.1.1 Omfang og resultat av revisjonen

Revidert Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten ble fastsatt 12. desember 2003, og trådte i kraft 1. januar 2004. Regnskapsåret 2004 har vært et overgangsår for tilpasning til nytt økonomiregelverk, og alle statlige virksomheter skulle tilpasse egne instruksjoner og rutiner innen utgangen av 2004. Noen departementer uttaler imidlertid at tilpasningen er blitt noe forsinket.

For regnskapsåret 2004 har Riksrevisjonens regnskapsrevisjon omfattet 274 regnskaper. Riksrevisjonen har avgitt 204 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og 23 avsluttende revisjonsbrev med merknader. Fra og med regnskapsåret 2004 avgis det ikke avsluttende revisjonsbrev til departementene og Statsministerens kontor/Statsrådet.

Det er avgitt revisjonsberetning til åtte nordiske virksomheter, 18 stiftelser samt til Norsk Tipping AS, FNsambandet og Statens Bankinvesteringsfond. Etter avtale reviderer Riksrevisjonen også bruk av fylkesvegmidler som regnskapsføres av Statens vegvesen, og det er sendt oppsummeringsnotater til fem fylkesrevisjoner om resultatet av kontrollene. I samsvar med Stortingets vedtak av 12. desember 2003 gjennomfører Riksrevisjonen fra 1. juli 2004 all revisjon av de kommunevise skatteregnskapene, som er delregnskaper til skatteetatens samlede regnskap.

Riksrevisjonen har ingen merknader til forvaltningen og gjennomføringen av budsjettet for 2004 for Fiskeri- og kystdepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.

For noen departementer er det regnskaper hvor Riksrevisjonen ikke kan bekrefte at regnskapet er uten vesentlige feil og mangler og/eller at de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger. Merknader er hovedsakelig knyttet til mangler ved regnskapsavleggelsen og svakheter ved intern kontroll. I noen tilfeller er det også avdekket manglende beregning og betaling

av merverdiavgift. I de fleste tilfeller har ansvarlig departement sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger og konklusjoner.

Riksrevisjonen har i en årrekke påpekt svakheter i anskaffelsesprosessen. Det er fortsatt svakheter og mangler på dette området for enkelte departementer og underliggende virksomheter.

Under flere departementer er det forhold som Riksrevisjonen tidligere har tatt opp i Dokument nr. 1, og som fortsatt ikke er tilfredsstillende løst.

Under flere tilskuddsordninger er det påvist svakheter ved tilskuddsforvaltningen. Riksrevisjonen framhever viktigheten av at oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakere er tilstrekkelig, og at denne dokumenteres for å kunne vurdere graden av måloppnåelse.

Riksrevisjonens kontroll av departementenes styring av underliggende virksomheter har avdekket svakheter ved etatsstyring, måloppnåelse og rapportering under flere departementer. Riksrevisjonen understreker viktigheten av departementenes etatsstyringsansvar. Departementenes styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal fra 2005 tilpasses virksomhetenes egenart samt risiko og vesentlighet i tråd med krav i reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten. Under Landbruksdepartementet og Barne- og familiedepartementet har Riksrevisjonen ikke kunnet bekrefte regnskapene for Mattilsynet og Barne-, ungdoms- og familieetaten og har avdekket flere alvorlige svakheter knyttet til disse regnskapene.

Riksrevisjonen har også gjennomført kontroll av departementenes resultatrapportering i St.prp. nr. 1 (2005–2006) mot departementenes mål i budsjettproposisjonen for 2004. For flere departementers vedkommende synes det ikke å være god nok sammenheng mellom mål og rapportering. Forholdene vil bli tatt opp med aktuelle departementer.

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

## 1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lødve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til at regnskapsåret 2004 er det første året der Riksrevisjonen rapporterer samlet på både regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har revidert regnskapet for til sammen 274 virksomheter for regnskapsåret 2004. Det er avgitt avsluttende revisjonsbrev med merknader i 23 tilfeller.

Komiteen har merket seg at det er store variasjoner mellom departementene når det gjelder omfanget av avvik. Tre departementer har gjennomført og forvaltet budsjettet for 2004 helt uten at Riksrevisjonen har

hatt merknader. Dette gjelder Fiskeri- og kystdepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet. For noen departementer er det imidlertid regnskaper hvor Riksrevisjonen ikke kan bekrefte at regnskapet er uten vesentlige feil og mangler. Komiteen har merket seg at merknadene ofte er knyttet til mangler ved regnskapsavleggelsen og svakheter ved intern kontroll. Komiteen ser videre med bekymring på at det fortsatt er problemer forbundet med etterlevelse av anskaffelsesreglementet. Det er avdekket svakheter ved enkelte departementers styring av underliggende etater, og komiteen ser at dette gjelder i særskilt grad for Landbruks- og matdepartementets styring av Mattilsynet og for Barne- og familiedepartementets styring av Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Komiteen vil i de følgende kapitlene nærmere kommentere enkelte saker som Riksrevisjonen tar opp i Dokument nr. 1 (2004-2005), og viser til kapitlene om de ulike departementene. Komiteen vil peke på at der det ikke blir gitt særlige merknader fra komiteens side, deler komiteen Riksrevisjonens anførsler.

## 2. RESULTATET AV KONTROLLEN MED FORVALTNINGEN AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M. (SELSKAPSKONTROLLEN)

### 2.1 Sammendrag

Riksrevisjonen har kontrollert forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontrollen) for 2004. Kontrollen er utført i samsvar med lov og instruks og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.

Riksrevisjonens kontroll i 2004 har omfattet 43 heleide aksjeselskaper, 36 deleide aksjeselskaper, 5 regionale helseforetak, 5 statsforetak, 6 selskaper organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader. Som en del av kontrollen har Riksrevisjonen gått igjennom to salgsprosesser under Nærings- og handelsdepartementet og én under Olje- og energidepartementet. Riksrevisjonen har også gjennomgått avvikling og oppløsning av ett selskap under Utdannings- og forskningsdepartementet.

For 2004 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under følgende departementer: Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og kirke departementet, Samferdselsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.

Merknadene til Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning av statens interesser i de regionale helseforetakene i 2004 er knyttet til: måloppnåelse og rapportering, psykisk helsevern, manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, avtaler med private virksomheter, bierverv for ansatte i helseforetak og uklarheter vedrørende økonomiske forhold.

For de øvrige departementene er merknadene knyttet til: styring og oppfølging av Hundreårsmarkeringen AS, praktiseringen av regelverket for offentlige anskaffelser i Posten AS, styring og oppfølging av underliggende institusjoners eierutøvelse og mang-



lende regnskapsavleggelse ved Studentsamskipnaden i Hedmark.

I de heleide aksjeselskapene, regionale helseforetakene og statsforetakene som hadde positiv egenkapital, var denne i 2004 til sammen på 120 767 mill. kroner. Tre av de heleide selskapene hadde negativ egenkapital på til sammen på 25 mill. kroner. Statens aksje- og innskuddskapital i de heleide aksjeselskapene, regionale helseforetakene og statsforetakene var til sammen på 48 623 mill. kroner. Høyest egenkapital og innskuddskapital hadde Statkraft SF med henholdsvis 36 839 mill. kroner og 29 250 mill. kroner.

I de deleide aksjeselskapene hvor Riksrevisjonen har selskapskontroll, utgjorde statens andel av aksjekapitalen 13 566 mill. kroner i 2004. Telenor ASA med 5 668 mill. kroner (54,0 pst. av aksjene) og Statoil ASA med 4 133 mill. kroner (76,3 pst. av aksjene) var de største.

## 2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. har omfattet kontroll av 43 heleide aksjeselskaper, 36 deleide aksjeselskaper, 5 regionale helseforetak, 5 statsforetak, 6 selskaper organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader. Riksrevisjonen har hatt merknader til statsrådenes forvaltning under fire departementer; Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Samferdselsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonens merknader omfatter flere ulike typer forhold og viser til sine merknader under kapitlene for de fire departementene.

## 3. RESULTAT AV REVISJONEN AV DEPARTEMENTENE OG UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER OG KONTROLLEN AV DEPARTEMENTENES FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M.

### 3.1 Arbeids- og sosialdepartementet

#### 3.1.1 Sammenheng

##### 3.1.1.1 ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknader og tre revisjonsbrev med merknader.

Selskapskontrollen har omfattet departementets forvaltning av statens interesser i ett særlovselskap og ett heleid selskap i 2004. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådens forvaltning av statens interesser i selskapene.

##### 3.1.1.2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR VESENTLIGE MERKNADER

###### 3.1.1.2.1 Trygdeetaten

###### Utenlandssaker

Revisjonen av stønadsordninger i 2004 har konstatert svakheter i behandling av utenlandssaker, både ved Folketrygdkontoret for utenlandssaker (FFU) og på de enkelte trygdekontor.

###### Uførepensjon

Riksrevisjonen har foretatt en gjennomgang av uførepensjon utbetalt til personer som har opparbeidet pensjonsrettigheter i Norge, og som er bosatt i et annet EØS-land. Kontrollen viste at FFU

- i liten grad bruker obligatoriske sjekklister fra Nasjonal kvalitetsstandard
- hadde beregnet og utbetalt feil pensjon i svært mange av de kontrollerte sakene

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler at Rikstrygdeverket har identifisert utenlandsområdet som et risikoområde for trygdeetaten. I perioden februar til juli 2005 gjennomførte Rikstrygdeverket et forprosjekt for identifisering av årsaker til kvalitetssvikt i EØS-saker. Gjennomføring av tiltak for å bringe kvaliteten opp på et akseptabelt nivå vil igangsettes fra høsten 2005.

Rikstrygdeverket ser alvorlig på de feil som ble avdekket ved FFU, og på bakgrunn av funnene er det igangsatt gjennomgang av alle uføre- og gjenlevendesaker der vedtak er fattet av FFU etter 1. januar 2003. Det framkommer videre at det er laget en gjennomgripende plan for å forbedre ulike sider ved FFUs oppgaveløsning. Rikstrygdeverket vil følge opp at FFU til enhver tid sikrer, opprettholder og utvikler kompetanse internt.

###### Eksport av kontantstøtte

For at trygdeetaten skal kunne fange opp eventuelle endringer i personopplysninger som har betydning for utbetaling av kontantstøtten, er det i rundskriv til EØS-avtalen lagt opp til årlig utveksling av dokumenter (E-skjema). Rundskrivets pålegg om årlig utveksling av nødvendige skjemaer synes ikke å være etterlevd. Dette kan ha medført at kontantstøtte er utbetalt på feilaktig grunnlag. Revisjon av barnetrygd for regnskapet 2003 viste tilsvarende mangler, jf. Dokument nr. 1 (2004-2005). Departementet svarer at Rikstrygdeverket har gjort presiseringer i EØS-rundskriv om bruk av E-skjema når det gjelder kontantstøtte og barnetrygd.

###### Gjenlevendepensjon

Den 1. januar 2002 kom det en lovendring som stiller større krav til selvforsørgelse for gjenlevende under 55 år. Selv om disse har liten eller ingen inntekt, skal man som hovedregel avkorte pensjonen som om den gjenlevende hadde en arbeidsinntekt på minst to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G).

###### Inntektskontroll

Kontroll av inntektsforhold er en viktig del av trygdeetatens arbeid med å sikre korrekt gjenlevendepensjon.

Kontrollen viste at flere personer som ut fra inntektsopplysninger for 2003 syntes å ha krav på gjenlevendepensjon, ikke hadde fått utbetalt pensjon (0-pensjonister).

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler at det kan se ut som om 0-pensjonister ved en feil har falt ut av inntektskontrollen.

### Pensjonister under 55 år

Riksrevisjonen har kontrollert saker der pensjonister under 55 år har mottatt uavkortet pensjon. Riksrevisjonens gjennomgang viste flere saker

- hvor pensjonen ikke var avkortet uten at dokumentert begrunnelse forelå
- som ikke var under oppfølging til tross for at årsaksforhold var av midlertidig karakter
- med stor variasjon i utøvelse av skjønn mellom de ulike trygdekontorene

### Kontroll med oppgjør

Arbeidet med oppgjør av ulike refusjonsordninger i helsetjenesteområdet var tidligere tillagt de ordinære trygdekontor eller oppgjørskontor. I 2004 gjennomførte trygdeetaten en omorganisering av arbeidet ved at Trygdeetatens oppgjørsorganisasjon ble opprettet.

Riksrevisjonen har gjennom revisjon av oppgjør til leger i 2004 funnet følgende svakheter knyttet til internkontrollen:

- Oppgjørsorganisasjonen hadde i liten grad utarbeidet kontrollstrategi basert på risikovurderinger, slik tildelingsbrev til Rikstrygdeverket forutsetter.
- Utvidede kontroller var nedprioritert.
- De kontrollene som var gjennomført, var i liten grad dokumentert.
- Det var ikke noe enhetlig system for oppfølging og registrering av forhold som skulle tilsi behov for utvidet kontroll av oppgjør.

Krav om refusjon fra leger og kommuner består av samleregninger og regningskort, som enten sendes på diskett eller som manuelle oppgjør på papir. Selv om manuelle oppgjør bare utgjør ca. 2,5 pst. av det samlede antall oppgjør, er det knyttet størst risiko til disse fordi de ikke kontrolleres maskinelt på samme måte som diskettoppgjør.

Riksrevisjonens gjennomgang viste

- manglende kontroll av manuelle oppgjør
- at utførte kontroller i liten grad var dokumentert.

Arbeids- og sosialdepartementet uttaler at oppgjørsorganisasjonen i den første etableringsfasen har arbeidet med å finne optimale arbeidsmåter og rutiner. Oppgjørsorganisasjonen er i ferd med å utarbeide felles kontrollstrategi, håndheve en felles rutinebeskrivelse og kvalitetssikre kontrollarbeidet. Rikstrygdeverket har erfart at det mangler dokumentering av kontrollarbeidet, og har derfor presisert i mål- og disponeringsbrev at kontroll skal dokumenteres.

Rikstrygdeverket har under etablering et nytt elektronisk system som vil forbedre og effektivisere oppgjørsarbeidet gjennom økt omfang av logiske og elektroniske kontroller.

Departementet uttaler at kontroll av manuelle oppgjør er ressurskrevende og hovedsakelig gjennomføres ved stikkprøvekontroll. Rikstrygdeverket oppfatter det

som problematisk at noen leger fortsatt leverer manuelle oppgjør på grunn av de ressurser som er nødvendig for kontrollen. Allmennleger med manuelle oppgjør er imidlertid redusert, og legespesialister utgjør nå en større andel. Dette betyr bruk av færre takster, enklere kontrollarbeid og redusert risiko.

### 3.1.1.3 AETAT

#### 3.1.1.3.1 Forvaltning av stønader

Forskuttering av dagpenger ved konkurs

Riksrevisjonen har revidert ordningen med forskuttering av dagpenger ved konkurs. Revisjonen viser at det er feil ved en vesentlig del av de kontrollerte enkeltsakene. Videre har det framkommet vesentlige feil og mangler ved Aetats oppfølging av krav ved endt forskutteringsperiode. Følgende svakheter er gjennomgående:

- Vedtak som ikke er i samsvar med arbeidsmiljølovens og dekningslovens bestemmelser, forskrift om dagpenger under arbeidsløshet og folketrygdloven § 4-3.
- Mangelfull oppfølging av refusjonskrav fra Aetats side ved endt forskutteringsperiode.
- Mangler ved ompostering mellom forskutterte dagpenger og ordinære dagpenger.
- Ufullstendig grunnlag for avstemming av utgifter mot inntekter i tilknytning til det enkelte konkursbo.
- Manglende totalavstemming av forskutterte dagpenger mot refusjoner.
- Manglende fullstendighet i utestående fordringer ved årsskiftet.
- Manglende automatisk utbetalingsstopp ved nådd øvre grense og manglende forbindelse mellom mottaker og konkursbo i saksbehandlingssystemet.

Riksrevisjonen har tatt forholdene opp med departementet, som uttaler at det har iverksatt arbeid med å endre reglene for lønnsgarantidekning. Arbeidet er knyttet til beslutningen om å overføre ansvaret for forvaltningen av lønnsgarantiordningen fra Direktorat for arbeidstilsynet til Aetat. Regelendringen fra 1. januar 2007 vil forenkle saksgangen og gi grunnlag for en forbedret systemstøtte. Departementet opplyser at utbedrende tiltak vil bli igangsatt i Aetat fram til ny ordning trer i kraft.

### 3.1.1.4 DEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD

#### 3.1.1.4.1 Leverandørgjeld og forsinkelsesrenter per 31. desember

I antegnelse til statsregnskapet for 2003, jf. Dokument nr. 1 (2004-2005), påtalte Riksrevisjonen blant annet

- usikkerhet med hva som var korrekt leverandørgjeld
- for sen betaling av fakturaer
- bokførte forsinkelsesrenter

Gjeld som var forfalt til betaling per 31. desember 2004, var på ca. 20 mill. kroner. Dette er en reduksjon på 10 mill. kroner i forhold til 2003.

Trygdeetaten tok i bruk elektronisk bilagshåndtering i 2003 og har blant annet ved hjelp av dette systemet satt større fokus på rettidig betaling av fakturaer. Forsinkelsesrenter har gått noe ned (fra ca. 900 000 kroner i 2003 til ca. 760 000 kroner i 2004). Rikstrygdeverket sier det fortsatt vil ha fokus på området.

Departementets oppfølging av ovennevnte forhold er tilfredsstillende, og saken anses for avsluttet.

#### 3.1.1.4.2 Alders- og uførepensjon

Riksrevisjonen tok opp mangler vedrørende beregning og utbetaling av alders- og uførepensjon i antegnelsene til statsregnskapet for 2003, jf. Dokument nr. 1 (2004-2005).

Riksrevisjonen konstaterte allerede ved revisjon av 1999-regnskapet store svakheter ved de datasystemene som trygdeetaten bruker for beregning og utbetaling av pensjon. Det har ikke vært en prioritert oppgave for RTV å gjøre større utbedringer i datasystemene da disse skal fases ut og nye etableres i forbindelse med "Pensjonsreformen". Det betyr at en i flere år framover må leve med de svakheter systemene representerer. For å kompensere for svakheter ble det etablert manuelle kontrollrutiner gjennom Nasjonal kvalitetsstandard.

Riksrevisjonens gjennomgang av gjenlevendepensjon og uførepensjon for utenlandssaker i 2004 konstaterte at det fremdeles er manglende etterlevelse av kvalitetsstandard.

Riksrevisjonen vil følge opp saken videre.

#### 3.1.1.4.3 Anskaffelser i Aetat

Riksrevisjonen tok opp mangler ved Aetats kjøp av kurs for arbeidsmarkedsopplæring i Dokument nr. 1 (2004-2005).

Riksrevisjonen konstaterer at utbedringstiltak er iverksatt, og at Arbeids- og sosialdepartementet vil videreføre arbeidet med aktiv oppfølging av Aetats praksis i tilknytning til anskaffelser.

Riksrevisjonen vil følge opp saken videre.

### 3.1.1.5 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

#### 3.1.1.5.1 Trygdeetaten

##### Driftsregnskapet

Riksrevisjonen bemerker at det har vært en positiv utvikling i kvaliteten på regnskapsarbeidet i trygdeetaten, men vil understreke at det er funnet svakheter i internkontrollen knyttet til tilgangskontroll og tilgangsrettigheter i økonomisystemet.

##### Forvaltning av stønader

Riksrevisjonen ser alvorlig på manglende etterlevelse av kontrolltiltak som skal kompensere for svakheter i trygdeetatens saksbehandlingssystemer. Dette har medført feil beregning og utbetaling av pensjon også i 2004.

Revisjonen viser at flere mottakere av gjenlevendepensjon har falt ut av trygdeetatens registre og ikke har

fått den pensjon de har krav på. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Rikstrygdeverket i for stor grad har basert seg på at pensjonistene selv skal passe på sine rettigheter på dette området, og i for liten grad har ivarettatt sin informasjonsplikt. Det bemerkes at revisjonen har funnet stor variasjon i skjønnsutøvelse i behandling av enkelte gjenlevendesaker.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at utveksling av E-dokumenter ikke er gjennomført i henhold til gjeldende regelverk for å sikre korrekt grunnlag for utbetaling av stønader knyttet til EØS-avtalen.

Riksrevisjonen bemerker at det er funnet vesentlige svakheter i trygdeetatens behandling og kontroll av oppgjør med leger. Det synes ikke å foreligge noe enhetlig system for å ivareta tilstrekkelig oppfølging og dokumentasjon i forbindelse med behandling av oppgjørene. Oslo kommune v/legevakten har i en årrekke mottatt refusjon uten gyldig avtale om direkte oppgjør med Rikstrygdeverket.

#### 3.1.1.5.2 Aetat

##### Driftsregnskapet

Riksrevisjonen har merket seg at utbedringstiltak for mangelfull sikring av tilgang til lokaler og lønnsdata ved lønssentralen i Steinkjer først har blitt iverksatt i 2005, og bemerker at arbeidet har tatt lang tid.

##### Forvaltning av stønader

Revisjonen viser at det er vesentlige feil og mangler ved Aetats forvaltning av ordningen med forskuttering av dagpenger ved konkurs. Riksrevisjonen bemerker at Aetats regnskapstall i tilknytning til ordningen ikke gir et korrekt bilde av de faktiske forhold.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil iverksette tiltak på både kort og lang sikt i tilknytning til saksbehandling, regnskap og internkontroll. Riksrevisjonen bemerker videre at selv om ordningen utgjør en begrenset del av Aetats saksmengde, vurderes det som viktig både i forhold til gjeldende økonomiregelverk og i forhold til stønadsberettigede at saksbehandling og regnskapsføring blir korrekt.

#### 3.1.1.6 ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

##### Trygdeetaten

##### Driftsregnskapet

Riksrevisjonen slår fast at det har vært en positiv utvikling i kvaliteten på regnskapsarbeidet i trygdeetaten, men at det fremdeles er svakheter i deler av internkontrollen. Departementet har derfor et kontinuerlig fokus på trygdeetatens regnskap, herunder de merknader som Riksrevisjonen har. Merknadene følges opp i tildelingsbrevet til Rikstrygdeverket og i styringsdialogen forøvrig.

##### Forvaltning av stønader

Riksrevisjonen påpeker at det finnes svakheter i forvaltningen av stønader. Det er uheldig at det har vært feilberegninger som har ført til gale utbetalinger av pensjon også i 2004. Departementet vil følge utviklingen nøye og ha fokus på området i styringsdialogen med Rikstrygdeverket, både i tildelingsbrevet til Rikstrygdeverket og i etatsstyringsmøtene.

Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Alders- og uførepensjon

Riksrevisjonens gjennomgang av gjenlevendepensjon og uførepensjon for utenlandssaker i 2004 viser at det fremdeles er manglende etterlevelse av kvalitetsstandard. Som Riksrevisjonen bemerker vil disse systemene fases ut og nye etableres i forbindelse med "Pensjonsreformen". Departementet vil ha fokus på at det i Rikstrygdeverket gjennomføres manuelle kontrollrutiner gjennom nasjonal kvalitetsstandard for å kompensere mangler i datasystemene frem til nye er på plass.

Aetat Arbeidsdirektoratet

Driftsregnskapet

Jeg er enig i at det har tatt lang tid med forskjellige utbedringstiltak ved lønssentralen i Steinkjer. Disse utbedringstiltakene er nå blitt iverksatt på en tilfredsstillende måte.

Forvaltning av stønader

Jeg ser alvorlig på de feil og mangler som er avdekket ved Aetats forvaltning av ordningen med forskuttering av dagpenger ved konkurs, både i forhold til gjeldende økonomiregelverk og i forhold til stønadsberettigede. Gjennom tildelingsbrev og den ordinære styringsdialogen vil departementet følge opp at både saksbehandlingen og regnskapsføringen blir tilfredsstillende.

Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Anskaffelser

Jeg har merket meg Kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader ved behandlingen av Dokument nr. 1 for 2004-05. Departementet vil følge opp overfor Aetat Arbeidsdirektoratet at utbedringstiltakene blir gjennomført og at anskaffelsesregelverket følges."

### 3.1.1.7 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen ser alvorlig på de feil og mangler som er tatt opp i forhold til regnskapsavleggelsen og stønadsforvaltningen for regnskapet 2004, og understreker at svakhetene både har betydning for kvaliteten på regnskapet og for enkeltpersoners rettigheter. Riksrevisjonen konstaterer at departementet tar bemerkningene til etterretning.

*Trygdeetaten*

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil ha fokus på at Rikstrygdeverket gjennomfører manuelle kontrollrutiner gjennom nasjonal kvalitetsstandard for å kompensere mangler i datasystemene fram til nye systemer er på plass. Forholdet ble også tatt opp i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2003, og departementet svarte da at oppfølging skulle skje gjennom styringsdialogen med Rikstrygdeverket. Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål om departementets oppfølging gjennom tildelingsbrev og styringsdialog er tilstrekkelig.

Riksrevisjonen har registrert at departementet ikke har kommentert forhold knyttet til bemerkninger om Rikstrygdeverkets manglende ivaretagelse av informasjonsplikt og ulik skjønnsutøvelse vedrørende gjenlevende pensjoner, samt manglende oppfølging og dokumentasjon ved behandling og kontroll av oppgjør med leger. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp disse forholdene.

*Aetat*

Riksrevisjonen har merket seg at utbedringstiltak ved lønssentralen i Steinkjer er gjennomført.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ser alvorlig på de feil og mangler som revisjonen av Aetats forvaltning av ordningen med forskuttering av dagpenger ved konkurs har vist. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp at saksbehandlingen og regnskapsføringen blir tilfredsstillende.

Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet vil følge opp at tiltak på anskaffelsesområdet gjennomføres, og at regelverket følges.

### 3.1.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknader og tre revisjonsbrev med merknader, og at det ikke er merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene.

Komiteen ser i likhet med Riksrevisjonen alvorlig på de feil og mangler som er tatt opp i forhold til regnskapsavleggelsen og stønadsforvaltningen for regnskapet 2004. Disse svakhetene har betydning både for enkeltpersoners rettigheter og for kvaliteten på regnskapene. Komiteen merker seg at departementet tar bemerkningene fra Riksrevisjonen om dette til etterretning.

Komiteen viser til tidligere merknader vedrørende beregning og utbetaling av alders- og uførepensjon og registrerer at Riksrevisjonens gjennomgang av gjenlevendepensjon og uførepensjon for utenlandssaker i 2004 viser manglende etterlevelse av kvalitetsstandard. Komiteen har registrert at departementet vil ha fokus på at Rikstrygdeverket gjennomfører manuelle kontrollrutiner gjennom nasjonal kvalitetsstandard for å kompensere for mangler i datasystemene fram til nye systemer er på plass. Komiteen ber om at det vurderes om en oppfølging gjennom tildelingsbrev og styringsdialog er tilstrekkelig, slik Riksrevisjonen reiser spørsmål om. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen følger opp saken og forutsetter at Stortinget orienteres om fremdriften i arbeidet gjennom fremleggelsen av statsregnskapet for 2005.

Komiteen viser til at spørsmålet om påløpte moralrenter ble tatt opp i forbindelse med behandlingen av statsregnskapet både i 2002 og 2003. Komiteen konstaterer at forsinkelsesrentene er gått noe ned fra 2003 til 2004, men finner det fortsatt uakseptabelt at offentlig virksomhet må ut med flere hundre tusen kroner på grunn av for sen betaling. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger utviklingen.

Komiteen har merket seg at departementet ser alvorlig på de feil og mangler som revisjonen av Aetats forvaltning av ordningen med forskuttering av dagpenger ved konkurs har vist og forventer at saksbehandling og regnskapsføringen blir tilfredsstillende.

Komiteen viser til merknader om brudd på anskaffelsesreglementet i Aetat gjennom flere år, senest i tilknytning til statsregnskapet for 2003, og forventer at Regjeringen sørger for at reglementet blir fulgt.

## 3.2 Barne- og familiedepartementet

### 3.2.1 Sammenheng

#### 3.2.1.1 BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Under BFDs budsjettområde er det ti underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt ni revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader.

Departementet forvalter ikke statlige interesser i selskaper.

#### *Budsjett - regnskap*

Revisjon av statsregnskapet og departementets forklaringer til statsregnskapet for 2004 viser at det for flere utgiftsposter under departementet er overskridelser.

Videre finnes det under departementet flere nullbudsjetterte inntektsposter med betydelige inntekter. De fleste gjelder Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Departementet har brukt om lag 166 mill. kroner fra nullbudsjetterte inntektsposter til dekning av merutgifter eller for å forklare mindreinntekter på andre poster.

Riksrevisjonen reiser spørsmål ved departementets styring og rutiner for realistisk budsjettering.

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

##### Styring av underliggende etater

Revisjonen viser at BFD ikke i tilstrekkelig grad har sikret at Bufetat har etablert tilfredsstillende intern kontroll, blant annet viste kontrollen

- mangelfullt planverk
- klare svakheter i systemene for resultatrapportering
- ingen systematisk intern kontroll basert på risiko og vesentlighet

Ifølge departementet har etatsstyring av etaten vært høyt prioritert. Departementet har fulgt prosessene i en tett dialog med Bufdir, blant annet gjennom månedlige styringsdialogmøter. Departementet viser til at 2004 var et overgangsår for tilpasning til det nye regelverket, og at det avventer en veileder fra Finansdepartementet om risikostyring og intern kontroll til bruk i styringsdialogen med Bufdir.

#### Fylkesmannsembetene

Revisjon av styringsdialogen på barnehageområdet mellom departementet og fylkesmennene viste mangler i de interne styringsdokumentene hos sju av ti fylkesmenn. Bare to av de ti kontrollerte fylkesmennene hadde tilfredsstillende rapportering.

Barne- og familiedepartementet opplyser at det i 2004 er foretatt en grundig gjennomgang av fylkesmannsoppdraget, blant annet for å konkretisere og klargjøre oppgaver og unngå dobbelrapportering.

#### Departementets tilskuddsforvaltning

Revisjon av departementets forvaltning av tilskudd ble foretatt på ordningene

- Statlig forvaltning av barnevernet
  - Tilskudd til kjøp av plasser
- Statlig forvaltning av familievern
  - Tilskudd til kirkens familievern

Revisjon viste svikt i flere rutiner:

- Forskrift for offentlige anskaffelser var ikke fulgt når det gjaldt kunngjøring av kjøp av plasser til barn og ungdom i private institusjoner.
- Innholdet i kontrakter, innvilgede søknader og tilskuddsbrev var ikke i henhold til statlig regelverk.
- Det var svikt i rutinene for kontroll av informasjon fra tilskuddsmottaker.

Revisjonen har reist spørsmål ved om departementet har fastsatt hvilke opplysninger som skal innhentes for å belyse måloppnåelsen, og om det er fastsatt regler om nødvendig oppfølging og kontroll med forvaltningen av tilskuddsordningene.

Departementet opplyser at det i tildelingsbrevet er stilt krav til bruk av midlene og diverse kvalitetsmessige og økonomiske oppfølgingspunkter. Det er også reforhandlet avtaler med private institusjoner for å oppnå bedre pris. Videre er det i 2005 utarbeidet en ny mal for kontrakt mellom regionkontorene og de kirkelige familievernkontorene. Denne malen skal utgjøre en basis for tilskuddsordningens regelverk.

Det er innført rutiner med større krav til og mer regelmessig rapportering fra Bufdir til departementet, både når det gjelder anskaffelsesprosessen i barnevernet og det øvrige arbeidet med overgangen til statlige krav til kvalitet og økonomi.

#### 3.2.1.2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR VESENTLIGE MERKNADER

##### 3.2.1.2.1 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og gjennomføringen av budsjettet. Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at regnskapet for Bufetat ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Flere av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, samsvarer ikke med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det foreligger også vesentlige brudd på gjeldende regelverk, og enkelte disposisjoner er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Merknadene knytter seg til følgende forhold:

#### Intern kontroll

Revisjon av Bufetats etablerte interne kontroller av utgifts- og inntektstransaksjoner viste følgende mangler:

- Utbetalingsrutiner manglet attestasjonskontroller.
- Det var lav kompetanse på regnskapssystemet og mangelfull bemanning av regnskapsfunksjonen.

- Det var feil og/eller mangler i grunnlaget for lønnsutbetalinger og dårlige rutiner for kontroll av lønnsrapporter.
- Det var mangelfulle rutiner for innkreving og inntektsføring av syke- og fødselspengerefusjoner, samt kommunale egenandeler. Dette har ført til feil i regnskapet og store utestående krav.

Departementet understreker at Bufetat gjennom hele 2004 har jobbet systematisk med etablering av en økonomiforvaltning som skal sikre økonomistyringen, blant annet gjennom kompetanseoppbygging. Videre arbeider en nå med rutiner for inntektsføring og oppfølging av refusjoner og inntekter.

#### Særavtaler

Staten overtok arbeidsgiveransvar for ansatte i det fylkeskommunale barne- og ungdomsvernet 1. januar 2004. Personlige faste tillegg og lønn etter særavtaler fulgte den ansatte ved overføringen til staten. Etter overgangen er de ansattes arbeidsforhold regulert av tjenestemannsloven og den statlige hovedtariffavtalen. Riksrevisjonens kontroll viste at særavtalene fra fylkeskommunene fremdeles ikke er reforhandlet, slik at ansatte i samme type stillinger ble lønnet etter forskjellige særavtaler i hele 2004.

Departementet uttaler at det var nødvendig å videreføre gjeldende avtaler som fylkeskommunene hadde inngått, men at en nå har begynt å utarbeide tre forskjellige særavtaler. Andre avtaler som dekkes av Hovedtariffavtalen, skal sies opp.

#### Kjøp av varer og tjenester - eiendom

Bufetat har i 2004 inngått leieavtale hvor det blant annet framgår at leietakeren, det vil si staten, plikter å overta eiendommen etter ti år for en pris tilsvarende byggekostnadene på til sammen 18 321 696 kroner (prisjustert etter Statistisk sentralbyrås byggekostnadsindeks). Dette strider mot statens regelverk. Forvaltningen har ikke adgang til å påføre staten forpliktelser utover én budsjettermin uten fullmakt fra Stortinget.

Departementet sier seg enig i at Bufetat ikke hadde fullmakt til å garantere statens kjøp av eiendommen. Det arbeides med å finne en løsning på kontrakten.

#### Kjøp av varer og tjenester - konsulenter/kjøp av spesialisthelsetjenester

Riksrevisjonens kontroll viste at Bufetat hadde mangelfulle rutiner, og at flere anskaffelser var foretatt uten at forskriften om offentlige anskaffelser var korrekt fulgt. Hovedelementene i merknadene var følgende:

- Det var manglende bruk av åpen eller begrenset anbudskonkurranse (eller konkurranse ved forhandlinger) ved kjøp over beløpsgrensen.
- Utbetalinger til konsulenter/psykologer kunne ikke henføres til skriftlige avtaler.
- Avtalene var mangelfulle med hensyn til beskrivelse av tjenesten, krav til planer og rapportering.

- Det var store forskjeller mellom institusjonene når det gjaldt avtalenes omfang og pris.

Departementet opplyser at Bufetat har utarbeidet forslag til retningslinjer, og at departementet vil sørge for at disse iverksettes.

#### Tilskudd

Bufetat har i oppstartsåret 2004 utbetalt ca. 1,26 mrd. kroner i tilskudd til kjøp av plasser for barn og ungdom i private institusjoner. Kjøp av plasser skal skje ved anbudskonkurranse. Dette er ikke gjort.

Revisjonen viste at Bufetat ikke har hatt rutiner for å motta eller å vurdere innsendte budsjetter fra barneverninstitusjonene og de kirkelige familievernkontorene. Det er heller ikke krevd regnskap eller rapporter fra 2003 før utbetaling i 2004.

Departementet har svart at det er opptatt av at det skal være et godt regelverk for alle tilskudd som tilfredsstiller kravene i økonomireglementet. Forvaltningen skal gjennomføres i henhold til dette regelverket. I etableringsfasen har det vært særlig viktig å sikre den faglige driften av statens barnevern- og familievern tjenester og å sette fokus på redusert kostnadsvekst i barnevernet. Departementet har hatt forståelse for at ikke alle administrative systemer kunne være på plass. Videre opplyses det om at rammeavtalen mellom regionkontorene og kirkelige familievernkontor ble klar i mai 2005.

#### 3.2.1.3 BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD

##### 3.2.1.3.1 *Drifts- og stimuleringsstilskudd til barnehager*

I antegnelse til statsregnskapet for 2003, Dokument nr. 1 (2004-2005), hadde Riksrevisjonen bemerkninger til BFDs tilskuddsforvaltning og styringsdialog på barnehageområdet. Det var avdekket svakheter i styringsdialogen som var etablert mellom BFD, daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og fylkesmannsembetene. Riksrevisjonens kontroll dette året viser at det fortsatt er mangler ved BFDs styringsdialog med fylkesmennene på barnehageområdet. Departementet har svart at det har gjort tiltak, men fortsatt vil søke nye forbedringer.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

##### 3.2.1.4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Etableringen av Barne-, ungdoms- og familieetaten har vært en sentral utfordring for Barne- og familiedepartementet i 2004. En viktig målsetting i dette arbeidet har vært å sikre den faglige og økonomiske styringen av barnevernet.

Revisjonen viser flere brudd på bevilgningsreglementet ved at Barne- og familiedepartementet for 2004 har overskridelser på flere utgiftsposter og betydelige mindreinntekter.

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for Barne-, ungdoms- og familieetaten og gjennomføringen av budsjettet og kan ikke bekrefte at regnska-

pet for Bufetat ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Flere av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, samsvarer ikke med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det foreligger også vesentlige brudd på gjeldende regelverk. Enkelte disposisjoner er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Riksrevisjonen vil peke på at den interne kontrollen og styringen i Bufetat i 2004 ikke var tilfredsstillende. Det var ikke etablert rutiner for intern kontroll som skulle sikre at økonomistyringen ble forsvarlig organisert, og at den ble utført etter gjeldende lover og regler. Revisjonen viste blant annet manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser.

Etter Riksrevisjonens oppfatning har departementet ikke i tilstrekkelig grad forsikret seg om at etatens internkontroll har vært på plass. Departementets styring og oppfølging av etaten har derfor ikke vært tilfredsstillende.

### 3.2.1.5 BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

I pkt. 2.1.3 Kjøp av varer og tjenester omtales en leieavtale inngått av Bufetat. Bufetat inngikk en leieavtale i 2004 der staten forplikter seg til å overta eiendommen etter ti år. Riksrevisjonen har med rette en merknad om at staten ikke kan inngå forpliktelser utover en budsjetttermin.

Da Bufetat ble opprettet, gikk etaten inn i alle leiekontrakter som fylkeskommunene hadde inngått, jf. Ot.prp. nr. 9 (2002-2003). En av disse kontraktene var i strid med statlig regelverk, fordi den inneholder en plikt for leietaker om å kjøpe bygget etter 10 år. Denne klausulen har ligget til grunn for utleiers finansiering av bygget, og bakgrunnen for kontraktpunktet er at dette er et bygg med spesiell beliggenhet spesialtilpasset som barneverninstitusjon, og at det i dette området er svært begrenset mulighet for å få andre leietakere i fremtiden. For utleier var det derfor viktig å sikre seg økonomisk. Bufetat arbeider for å få tatt kjøpsplikten ut av kontrakten. Siden markedet for alternative leietakere til bygget ikke anses å være til stede i fremtiden, har dette til nå vist seg vanskelig å få til. Bufetat er fortsatt i forhandlinger med utleier med sikte på å finne en løsning. Departementet vil følge dette opp.

"(...)

Kjøp av plasser i private barneverninstitusjoner skal følge regelverk for offentlige anskaffelser. Det er krevende å gjennomføre anbudskonkurranser av tjenester som kjøp av private barnevernsplasser, og spesielt når det skal gjøres for første gang. (...)

For øvrig er det et unntak i forskrift om offentlige anskaffelser for kjøp av helse- og sosialtjenester, som også inkluderer barneverntjenester, jf. § 11-2 (1) h, om at det kan foretas direkte anskaffelser fra frivillige organisasjoner. Mange av de private barneverninstitusjonene eies av frivillige organisasjoner.

"(...)

Det gjøres oppmerksom på at Bufetat i løpet av 2004 kvalitetsvurderte alle de private barneverninstitusjonene i henhold til den nye kvalitetsforskriften. Inkludert i denne vurderingen var en gjennomgang av økonomien i institusjonene.

Prosessen for utbetaling av tilskudd til de kirkelige kontorene har vært litt ulik ut i fra hvilke avtaler som ligger til grunn, men i hovedsak løper de som følger:

1. Budsjett for året utarbeides i samme prosess som de statlige kontorene. Dette vil si at det i starten av året foreligger et budsjett som danner grunnlag for utbetaling av månedlige driftstilskudd.

2. De kirkelige kontorene avlegger regnskap stort sett i tråd med stiftelsesloven. Regnskapet skal revideres og foreligger i perioden fra februar til mai.

Departementet sier seg enig med Riksrevisjonen i at det var mangler ved styringen og kontrollen i Barne-, ungdoms- og familieetaten i 2004. Departementet har i sin dialog med Riksrevisjonen tidligere i denne saken understreket at det i etableringsfasen var særlig viktig å sikre den faglige driften av statens barnevern- og familieverntjenester for således å sikre at barnevernsbarna og andre brukere fikk nødvendige tilbud. Departementet er imidlertid opptatt av, og har stilt klare krav til, at Barne-, ungdoms- og familieetatens virksomhet skal tilfredsstillende statlige lover og regler som bl.a. økonomiregelverket og bevilgningsreglementet. Dette vil departementet fortsatt følge opp.

"(...)"

### 3.2.1.6 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen har hatt bemerkninger til departementets rutiner for realistisk budsjettering.

Etableringen av Barne-, ungdoms- og familieetaten har vært en sentral utfordring for Barne- og familiedepartementet i 2004, og Riksrevisjonen ser positivt på en rekke av de tiltak som er gjennomført for å konsolidere virksomheten. Riksrevisjonen har likevel hatt vesentlige merknader til regnskapet for Barne-, ungdoms- og familieetaten og konstaterer vesentlige brudd på gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen vil understreke departementets etatsstyringsansvar og at departementets styring og kontroll baseres på vurderinger av risiko og vesentlighet for å sikre måloppnåelse, styring, oppfølging og kontroll, jf. reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten. Riksrevisjonen konstaterer at Barne- og familiedepartementet sier seg enig med Riksrevisjonen i at det var mangler ved styringen og kontrollen i Barne-, ungdoms- og familieetaten, og har merket seg at departementet fortsatt vil følge opp dette.

### 3.2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader. Departementet forvalter ikke statlige interesser i selskaper.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen også i 2004 har avdekket alvorlige feil i departementets økonomiforvaltning. Det er registrert flere brudd på bevilgningsreglementet. Flere utgiftsposter under departementet er overskredet. Blant annet viser posten "Tilskudd til kjøp av plasser i barnevernet" en overskridelse på vel 40 mill. kroner.

Komiteen finner departementets forklaring om at det er overført ca. 2 mill. kroner fra annen post for å redusere merforbruket, og at det samlede merforbruk skyldes manglende oversikt i direktoratet ved regnskapsavslutning, lite tilfredsstillende.

Komiteen peker videre på svikten i kommunale egenandeler på 138,9 mill. kroner, hvorav kun 100 mill. kroner er forklart. Komiteen anser det spesielt alvorlig at merutgiftene og mindreinntektene har oppstått på tross av at bevilgningene flere ganger er justert, senest under behandlingen av Innst. S. nr. 58 (2004-2005) som Stortinget behandlet den 14. desember 2004.

Komiteen finner det også bemerkelsesverdig at det foreligger betydelige inntekter på poster som er oppført som nullinntektsposter. Bruk av 166 mill. kroner til dekning av merutgifter eller for å forklare mindreinntekter på andre poster, viser alvorlige svakheter i rutinene.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets styring og rutiner for realistisk budsjettering. Komiteen forutsetter at det tas nødvendige skritt for å sikre en tilfredsstillende økonomistyring i departementet og ber om at Riksrevisjonen holder Stortinget orientert om arbeidet med å etablere gode rutiner gjennom den årlige rapporten om statsregnskapet, Dokument nr. 1.

Komiteen viser til at Barne- ungdoms- og familie-etaten (Bufetat) har vært under etablering i den aktuelle periode og antar at en del av etatens problemer skyldes dette. Komiteen finner imidlertid de feil og mangler ved økonomiforvaltningen som er avdekket, svært alvorlige. Når Riksrevisjonen ikke har kunnet bekrefte at regnskapet for etaten ikke inneholder vesentlige feil eller mangler, og følgelig ikke har kunnet gå god for resultatet, gir det grunn til bekymring.

Riksrevisjonens påpekinger viser alvorlig svikt på mange plan, når det vises til at flere av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet heller ikke er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at det foreligger vesentlige brudd på gjeldende regelverk og at enkelte av disposisjonene ikke er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Komiteen peker på listen over regelbrudd i teknisk sammendrag og finner grunn til å kommentere noen særskilt. Det gjelder leieavtale hvor staten plikter å overta eiendommen etter 10 år for en pris tilsvarende byggekostnadene. Dette er klart i strid med statens regelverk.

Komiteen finner grunn til å minne om at samme departement foretok en tilsvarende disposisjon i forbindelse med flyttingen av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) hvor man inngikk en kontrakt som innebar at utleier finansierte anskaffelsen gjennom den ordinære leietidens løpetid over 15 år og derved pådro staten forpliktelser langt utover løpende budsjettermin. Stortinget slo den gang fast at en slik fremgangsmåte ikke kunne godtas og endret Riksrevisjonens forslag til desisjon.

Komiteen forutsetter at forholdet omgående bringes i orden.

Komiteen vil også understreke viktigheten av at regelverket for offentlige anskaffelser overholdes og at kvalitetssikringen av tilbud, beskrivelse av tjenester mv. er tilfredsstillende.

Heller ikke styringsdialogen med fylkesmennene og håndteringen av drifts- og stimuleringsstilskuddet til barnehager som komiteen kommenterte under behandlingen av statsregnskapet for 2003, Dokument nr. 1 (2004-2005), er fulgt opp som forutsatt. Når for eksempel bare to av ti kontrollerte fylkesmenn hadde en tilfredsstillende rapportering, viser dette manglende prioritering av dette arbeidet.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen selv etter at det er iverksatt en rekke tiltak, finner mangler ved fylkesmennenes forvaltning av barnehagetilskuddet og forutsetter at forholdet følges opp.

Komiteen har med tilfredshet merket seg at opprydding og iverksatte tiltak hos Forbrukerombudet har gitt gode resultater. Komiteen anser det også positivt at det er utarbeidet nye retningslinjer knyttet til oppfølging og kontroll av tilskuddsordningen til ungdomsorganisasjonene. Det gjenstår imidlertid å se resultatene av endringene.

### 3.3 Finansdepartementet

#### 3.3.1 Sammendrag

##### 3.3.1.1 FINANSDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to avsluttende revisjonsbrev med merknader. Det er i tillegg avgitt ett avsluttende revisjonsbrev uten merknader for Skattedirektoratets forvaltning av svalbardskatt.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets myndighetsutøvelse.

##### 3.3.1.1.1 Budsjett - regnskap

###### Overføring fra Statens petroleumsfond

I nysaldert statsbudsjett for 2004 ble det oljekorrigerte underskuddet anslått til 80 726,9 mill. kroner. Det regnskapsmessige oljekorrigerte underskuddet for 2004 utgjorde 79 245,9 mill. kroner, eller 1 481,1 mill. kroner mindre enn anslått ved nysalderingen. Imidlertid er det inntektsført 80 726,9 mill. kroner over kap. 5800 post 50 Overføring fra Statens petroleumsfond, slik at statsregnskapet før lånetransaksjoner er gjort opp med et overskudd på 1 481,1 mill. kroner.

Ved statsregnskapets endelige saldering ble det omtalte overskudd benyttet til finansiering av lånetransaksjoner over kap. 5999 Statslånemidler. Det kan stilles spørsmål ved om en slik disposisjon er i samsvar med Stortingets forutsetninger, da lånetransaksjonene (statsbudsjettets 90-poster) ikke inngår i anslaget for det oljekorrigerte underskuddet. Det reduserte oljekorrigerte underskuddet bør etter Riksrevisjonens oppfatning framstå som en mindreinntekt på statsregnskapets kap. 5800 post 50. Riksrevisjonen legger til grunn at bevilgningsreglementet § 14 om kontantprinsippet også omfatter kap. 5800 Statens petroleumsfond, og at den regnskapsmessige overføringen fra fondet begrenses til det som er tilstrekkelig for saldering av statsregnskapet før lånetransaksjoner.

Statsregnskapets kap. 5800 post 50 gir etter Riksrevisjonens oppfatning ikke et korrekt uttrykk for det regnskapsmessige oljekorrigerte underskuddet. Disponeringen av det omtalte overskuddet på 1 481,1 mill. kroner har dessuten medført at Petroleumsfondet er belastet med 1 481,1 mill. kroner utover det som tilsvarende det kontantbaserte oljekorrigerte underskuddet. Forholdet ble tatt opp med Finansdepartementet, som



uttaler at den endelige beløpsmessige overføringen til statsbudsjettet vedtas av Stortinget i forbindelse med behandlingen av nysaldert budsjett, og at overføringen i etterkant blir inntektsført over kap. 5800 post 50. Departementet hadde ingen kommentar til Riksrevisjonens merknad til regnskapsføringen og postens forhold til kontantprinsippet.

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

### 3.3.1.2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR VESENTLIGE MERKNADER

#### 3.3.1.2.1 Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, og Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at regnskapet er uten vesentlige feil eller mangler.

Merknadene er blant annet knyttet til

- feil og mangler i tilknytning til anskaffelsesprosessen
- manglende sentralt oppdragsregister
- feil og mangler knyttet til merverdiavgiftsregnskapet i perioden fra 1. juli 2001 til 31. desember 2004.
- enkelte avstemminger er ikke utført
- på enkelte områder er krav til revisjonsspor ikke oppfylt

I Statistisk sentralbyrås årsrapport opplyses det blant annet at Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2003 er fulgt opp og utkvittert. Videre heter det at merverdiavgiftsregnskapet for 2000 til og med 2003 ble gjennomgått for å sikre at det er i overensstemmelse med regelverket.

#### 3.3.1.2.2 Skatteetaten

Skattedirektoratet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, som blant annet er knyttet til

- svikt i internkontrollen ved regnskapsavleggelsen
- regnskapet var ikke tilfredsstillende avstemt ved innrapportering til statsregnskapet
- etatens internkontroll med systematisk risiko- og konsekvensvurdering ved likningskontorene er fortsatt av varierende kvalitet
- flere likningskontorer har ikke etablert rutiner for oppdatering av sperring i system for datastøttet selvangivelsesbehandling og system for likning av næringsdrivende for tilsatte med ektefeller/samboere og barn
- direktoratet har ikke gjennomført kontroller eller spesiell oppfølging av IT-sikkerhet hos skatteregnskapsentralene etter 2001
- manglende etablering av rutiner for godkjenning av sentralenes rutiner og beredskapsplaner, samt planlagte programendringer før bruk

### 3.3.1.3 FINANSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD

#### *Toll- og avgiftsetatens bruk av Autosys som grunnlag for avgiftsfastsettelse*

Riksrevisjonen har siden 1999 og senest i Dokument nr. 1 (2004-2005) tatt opp svakheter ved toll- og avgiftsetatens bruk av Vegdirektoratets informasjonssystem for motorvogner og førerkort (Autosys).

I antegnelsen konstaterte Riksrevisjonen at de begrensede mulighetene for tilpasninger i dagens system medførte at Autosys fremdeles var beheftet med klare svakheter, selv etter at avbøtende tiltak var iverksatt. Videre så revisjonen det som kritikkverdige at motorvognavgiftene fortsatt i flere år må fastsettes med grunnlag i et system som ikke er tilfredsstillende.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

#### 3.3.1.4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp gjennomgående svakheter knyttet til leverandørgjeld og føring av anskaffelsesprotokoller.

#### *Overføring fra Statens petroleumsfond*

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Finansdepartementets praksis med å finansiere lånetransaksjoner med Petroleumsfondets midler er i samsvar med Stortingets forutsetninger. Ifølge lov om Statens petroleumsfond § 3 framgår det at fondets midler bare kan anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget, og at fondets midler ikke kan anvendes på annen måte, heller ikke til å yte kreditt til staten eller private.

Riksrevisjonen legger til grunn at bevilgningsreglementet § 14 om kontantprinsippet også omfatter kap. 5800 Statens petroleumsfond, og at et avvik mellom bevilgning og regnskap skal framstå som en mindreinntekt i statsregnskapet.

Regnskapsføringen har medført at kap. 5800 post 50 ikke gir et korrekt uttrykk for det regnskapsmessige oljekorrigerte underskuddet for 2004. Posteringen har dessuten medført at Statens petroleumsfond er belastet med 1 481,1 mill. kroner utover det som tilsvarer det kontantbaserte oljekorrigerte underskuddet for 2004.

#### *Statistisk sentralbyrå*

Riksrevisjonen bemerker at det har vært flere antegnelser til økonomiforvaltningen i Statistisk sentralbyrå, senest i Dokument nr. 1 (2000-2001). I tillegg har Riksrevisjonen hatt merknader til Statistisk sentralbyrås regnskap for 2001, 2002 og 2003 vedrørende flere av de omtalte forhold. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp Statistisk sentralbyrå for å sikre at økonomiforvaltningen er innrettet i samsvar med gjeldende lover og regler.

#### *Skatteetaten*

Riksrevisjonen bemerker at de forholdene som ligger til grunn for det avsluttende revisjonsbrevet med merknader til skatteetaten, i vesentlig grad er tatt opp i tidli-

gere antegnelser og revisjonsbrev. Departementet har i tilknytning til dette uttalt at svakheter vil bli fulgt opp.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har gjennomført en tilstrekkelig oppfølging av varslede tiltak med sikte på en tilfredsstillende internkontroll.

#### *Toll- og avgiftsetatens bruk av Autosys som grunnlag for avgiftsfastsettelse*

Riksrevisjonen bemerker at det er uheldig at Autosys fortsatt mangler tilfredsstillende revisjonsspor/loggføring. Det er viktig at departementet følger opp at nødvendige avbøtende tiltak sikrer kvaliteten ved videre bruk av Autosys som grunnlag for avgiftsfastsettelsen. Riksrevisjonen bemerker videre at det vil gå lang tid før et nytt system erstatter Autosys, og legger til grunn at departementet følger utviklingen for å sikre framdrift, funksjonalitet og kvalitet.

#### 3.3.1.5 FINANSDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

Finansdepartementet kan ikke se at gjeldende praksis for overføring fra Petroleumsfondet er i strid med Stortingets forutsetninger. Finansdepartementet redegjorde i brev av 12. august 2005 til Riksrevisjonen for at den endelige beløpsmessige overføringen til statsbudsjettet vedtas av Stortinget i forbindelse med behandlingen av nysaldert budsjett og at overføringen i etterkant blir inntektsført over kapittel 5800, post 50. Stortinget gjøres kjent med forutsetningene for fastsettelsen av overføringen fra Statens petroleumsfond til statsbudsjettet i forbindelse med fremlegg av de årlige budsjettdokumenter (...).

Finansdepartementet mener at dagens ordning er i samsvar med lov om Statens petroleumsfond og Stortingets intensjoner. Det foretas en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Dagens ordning har hvert år blitt redegjort for i budsjettdokumenter og i statsregnskapet. Stortinget har sluttet seg til disse.

#### 2. Statistisk sentralbyrå

Finansdepartementet ser alvorlig på de feil og mangler som er avdekket i Statistisk sentralbyrås regnskap for 2004. Departementet er kjent med at Statistisk sentralbyrå har iverksatt tiltak for å bedre økonomiforvaltningen på de nevnte områdene. Departementet vil foreta en tettere oppfølging av virksomhetens arbeid på disse områdene og har i eget brev til virksomheten bedt om særskilt rapportering.

#### 3. Skatteetaten

"(...)

Riksrevisjonen stiller i punkt 4 spørsmål ved om departementet har gjennomført en tilstrekkelig oppfølging av varslede tiltak på skatteetatens område med sikte på en tilfredsstillende internkontroll. Finansdepartementet vil her vise til at det er etablert en omfattende rapportering hvor skatteetaten dels rapporterer kvartalsvis, dels halvårlig og dels årlig om etatens arbeid med de forhold som Riksrevisjonen har pekt på gjennom sine undersøkelser. Etter Finansdepartementets vurdering tar etaten dette oppfølgingsarbeidet alvorlig. Enkelte forhold kan imidlertid ta noe tid å utbedre. Departementet vil opprettholde den tette oppfølgingen framover.

"(...)

#### 3.3.1.6 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen har merket seg at departementet tar sikte på ytterligere forbedringer når det gjelder målstyring og resultatrapportering.

#### *Overføring fra Statens petroleumsfond*

Riksrevisjonen er ikke uenig i departementets beskrivelse av praksisen for overføring fra Statens petroleumsfond, men stiller likevel spørsmål til denne føringsmåten. Riksrevisjonen viser til at statsbudsjettet før lånetransaksjoner for 2004 er vedtatt i balanse ved en beløpsmessig overføring fra Statens petroleumsfond på 80 726,9 mill. kroner som er lik det budsjetterte oljekorrigerte underskuddet på 80 726,9 mill. kroner. Riksrevisjonen legger til grunn at statsregnskapet før lånetransaksjoner på tilsvarende måte skal gjøres opp i balanse, og ikke med et over- eller underskudd. Statsregnskapet for 2004 er imidlertid gjort opp med et overskudd før lånetransaksjoner på 1 481,1 mill. kroner. Dette beløpet utgjør differansen mellom det budsjetterte og det regnskapsmessige oljekorrigerte underskuddet. Ved endelig saldering av statsregnskapet er beløpet benyttet til finansiering av lånetransaksjoner. Etter Riksrevisjonens vurdering er det dermed overført fra Statens petroleumsfond 1 481,1 mill. kroner mer enn det regnskapsførte oljekorrigerte underskuddet skulle tilsi. Riksrevisjonen holder fast ved at posteringsen har medført at Statens petroleumsfond er belastet med 1 481,1 mill. kroner utover det som tilsvarer det regnskapsmessige oljekorrigerte underskuddet for 2004.

#### *Statistisk sentralbyrå*

Riksrevisjonen ser alvorlig på den mangelfulle etterlevelse av lover og regler for merverdiavgift, offentlige anskaffelser og økonomistyring i Statistisk sentralbyrå. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vil foreta en tettere oppfølging av virksomhetens arbeid på disse områdene, og forutsetter at økonomiforvaltningen bringes i samsvar med gjeldende regelverk.

#### *Skatteetaten*

Riksrevisjonen hadde merknader til Skattedirektoratets driftsregnskap for 2003 og finner det uheldig at det oppstår svakheter også i 2004 selv om det var etablert tiltak for å sikre et tilfredsstillende regnskap. Etter Riksrevisjonens vurdering har det vært mangler ved Skattedirektoratets rutiner for oppfølging og kontroll av skatteregnskapsentralene som skal sikre tilfredsstillende kvalitet på og sikkerhet rundt skatteregnskapet. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at den planlagte kontrollen høsten 2005 gjennomføres.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vil opprettholde den tette oppfølgingen av skatteetatens arbeid for å sikre internkontrollen. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet som en del av internkontrollen, følger opp at systematiske risiko- og konsekvensvurderinger gjennomføres ved likningskontorene som forutsatt.

#### *Toll- og avgiftsetatens bruk av Autosys som grunnlag for avgiftsfastsettelsen*

Riksrevisjonen bemerker at det gjentatte ganger er tatt opp svakheter ved bruk av Autosys i avgiftsfastsettelsen. Riksrevisjonen har merket seg at det er gjen-

nomført flere tiltak for å redusere risikoen for vesentlige feil i avgiftsfastsettelsen, men konstaterer at Autosys fortsatt mangler tilfredsstillende revisjonsspor/loggføring. Det anses som viktig at aktuelle avbøtende tiltak vurderes inntil nytt system er implementert.

Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet følger nøye opp utviklingen av et nytt Autosys, og understreker viktigheten av dette arbeidet for å sikre at motorvognavgiftene kan behandles på en mest mulig sikker, riktig og effektiv måte i et system med tilfredsstillende revisjonsspor.

### 3.3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to avsluttende revisjonsbrev med merknader, og at det ikke er merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i Norges Bank.

Komiteen har særlig merket seg at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte at regnskapet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for 2004 ikke er uten vesentlige feil og mangler. Det er blant annet påpekt at:

- Det er feil og mangler når det gjelder anskaffelser, hvor hensynet til konkurranse, likebehandling, og etterprøvarhet ikke er tilstrekkelig ivaretatt.
- Det mangler et sentralt oppdragsregister.
- Det er feil og mangler knyttet til merverdiavgiftsregnskapet i perioden 1. juli 2001 til 31. desember 2004. Blant annet er det ikke betalt merverdiavgift ved kjøp av tjenester fra utlandet.
- Fradragsføringen av inngående merverdiavgift er ikke i samsvar med gjeldende forskrift.
- Enkelte avstemminger er ikke utført.
- På enkelte områder er krav til revisjonsspor ikke oppfylt.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen har hatt flere antegnelser til økonomiforvaltningen i Statistisk sentralbyrå, senest i Dokument nr. 1 (2000-2001).

I tillegg har Riksrevisjonen hatt merknader til Statistisk sentralbyrås regnskap for 2001, 2002 og 2003. Dette gjelder flere av de forhold som her er skissert opp.

Komiteen vil derfor, i likhet med Riksrevisjonen, stille spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp Statistisk sentralbyrå for å sikre at økonomiforvaltningen er innrettet i samsvar med gjeldende lover og regler.

Komiteen ser et klart behov for en tettere oppfølging av økonomistyringen i Statistisk sentralbyrå fra departementets side.

Komiteen viser til at spørsmålet om svakheter ved bruk av informasjonssystem for motorvogner og førerkort, Autosys, har stått på dagsorden siden 1999 og ble blant annet grundig kommentert under Stortingets behandling av statsregnskapet for 2003, jf. Innst. S. nr. 145 (2004-2005).

Komiteen finner det uakseptabelt at Autosys fortsatt mangler tilfredsstillende revisjonsspor/loggføring og forutsetter at forholdet omgående bringes i orden.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen har en rekke merknader til Skattedirektoratets regnskapsavleggelse blant annet knyttet til svikt i internkontroll, avstemming og forhold ved likningskontorene. Komiteen har dessuten merket seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Finansdepartementet har gjennomført en tilstrekkelig oppfølging av varslede tiltak med sikte på en tilfredsstillende internkontroll.

Komiteen forutsetter at Finansdepartementet i tråd med Riksrevisjonens anførsler, følger opp skatteetatens arbeid for å sikre en tilfredsstillende internkontroll.

## 3.4 Helse- og omsorgsdepartementet

### 3.4.1 Sammendrag

#### 3.4.1.1 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Departementet har ansvar for seks underliggende virksomheter, ett fond og to nemnder. Avsluttende revisjonsbrev uten merknader er sendt til seks virksomheter, mens tre virksomheter har fått revisjonsbrev med merknader.

Helse- og omsorgsdepartementet forvalter statens interesser i fem regionale helseforetak og i ett deleid aksjeselskap. Per 31. desember 2004 hadde de regionale helseforetakene totalt 34 underliggende helseforetak.

Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av de regionale helseforetakene. Kontrollen har påvist tre gjennomgående svakheter:

- manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser
- manglende oppfølging og etterlevelse av retningslinjer og styringskrav
- uklarheter rundt økonomiske forhold

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

Årlig melding - departementets oppfølging av de regionale helseforetakenes rapportering av virksomheten

Riksrevisjonens kontroll viser at samtlige regionale helseforetak har utarbeidet plandokument for virksomheten og gitt innspill til statsbudsjettet. Gjennomgangen av rapporteringen viser videre at det er forskjeller i kvaliteten på rapporteringen. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det etterstreber å finne styringsparametere som kan forene krav til universalitet med krav til regional tilpasning, og forventer at dette vil forsterke sammenliknbarheten og styrke bestillerdokumentets tilpasning til regionale forhold.

#### Psykisk helsevern

Riksrevisjonens gjennomgang av de årlige meldingene viser at rapporteringen om psykisk helsevern er noe forbedret, men at det fortsatt er kvalitetsmessige

variasjoner mellom regionene i måten de rapporterer på. Ingen av de regionale helseforetakene rapporterer på en måte som gjør det mulig å vurdere måloppnåelsen i den enkelte region i forhold til alle sju punktene i styringsdokumentene.

#### Innsatsstyrt finansiering (ISF)

Riksrevisjonen gjennomførte i 2004 en tilskuddsrevisjon av den medisinske kodingen utført i 2003. Riksrevisjonen orienterte Stortinget i Dokument nr. 3:2 (2004-2005) om at Riksrevisjonen på bakgrunn av revisjonsresultatene ikke utelukket at det var vesentlige feil i de data som rapporteres fra sykehusene som grunnlag for ISF-finansieringen.

Det pågår for tiden en forvaltningsrevisjon for å belyse i hvilken grad sykehusene praktiserer ISF-ordningen i tråd med forutsetningene.

#### Styring av underliggende virksomheter

##### Sosial- og helsedirektoratet

Revisjonen viser at styringsdokumentene fra departementet til Sosial- og helsedirektoratet i 2004 er svært omfattende. De har en kompleks struktur med målformuleringer, resultat- og rapporteringskrav og rolle-, oppgave- og ansvarsbeskrivelser fordelt på flere dokumenter. Dette stiller både direktoratet og departementet overfor styringsmessige utfordringer. Direktoratets årsrapport har en annen struktur enn departementets styringsdokumenter.

Det er et mål at styringssignalene til Sosial- og helsedirektoratet får en mer hensiktsmessig utforming, samtidig som rapporteringen er mer formålstjenlig med hensyn til styring og oppfølging. Departementet legger opp til en betydelig reduksjon i omfanget på tildelingsbrevet for 2006.

#### Til orientering

Forvaltningen av de regionale helseforetakene er generelt sett forbedret fra 2003 til 2004. Det har skjedd en betydelig effektivisering og omstilling i alle helseregionene, og helseforetakene har vist stor grad av omstillingsevne. I tillegg viser departementet vilje til å rydde opp i forhold som Riksrevisjonen har påpekt.

Riksrevisjonens kontroll viser at de regionale helseforetakene ikke har oppnådd alle målene som departementet har satt i styringsdokumentene for 2004. Mange av helseforetakene har store økonomiske utfordringer som krever oppmerksomhet fra departementet.

Riksrevisjonen informerte Stortinget i Dokument nr. 3:2 (2003-2004) om at de regionale helseforetakene hadde forskjellig rapportering av regnskapsdata på likeartede transaksjoner, og ba departementet gi direktiver i denne sammenheng. Riksrevisjonen registrerer at rapporteringen fortsatt er forskjellig.

#### 3.4.1.2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR VESENTLIGE MERKNADER

##### 3.4.1.2.1 Sosial- og helsedirektoratet

Riksrevisjonen har merknader til Sosial- og helsedirektoratets disposisjoner vedrørende generelle IT-kontroller og tilskuddsforvaltningen.

Det har blitt gjennomført revisjon rettet mot IT-systemene ved Sosial- og helsedirektoratet i løpet av revisjonsåret 2004; én mot generelle driftsrutiner og én mot tilskuddssystemet Pandora.

Revisjonen viser følgende:

- Sosial- og helsedirektoratet har ikke tilstrekkelig intern kontroll til å sikre den løpende driften av virksomhetskritiske systemer, og flere alvorlige svakheter ble oppdaget.
- Tilskuddssystemet Pandora gir ikke tilstrekkelig sikkerhet for riktig saksgang og trygge betalingsrutiner. Det ble avdekket svakheter i forbindelse med sporbarhet mellom tilskuddssystemet, regnskapsystemet og arkivsystemet.

#### Tilskuddsforvaltningen

Revisjonen har bemerkninger til Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsforvaltning. Det var i 2004 bevilget 1,5 mrd. kroner til Tilskudd til psykisk helsearbeid i kommuner (kap. 743 post 62). Direktoratet har gitt fylkesmennene fullmakt til å utbetale tilskuddene til kommunene. Riksrevisjonens kontroll har vært rettet inn mot styrings- og forvaltningskjeden fra embetene og ut til kommunene.

Revisjonen har vist svakheter som indikerer at flere fylkesmannsembeter på enkelte områder ikke følger gjeldende retningslinjer.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved Sosial- og helsedirektoratets oppfølging av fylkesmennene. Direktoratet har i brev til Riksrevisjonen skissert en rekke tiltak som vil bidra til at tilskuddsforvaltningen blir tilfredsstillende.

#### 3.4.1.2.2 Nasjonalt folkehelseinstitutt

Riksrevisjonen har merknader til Nasjonalt folkehelseinstituttets disposisjoner vedrørende fortsatt bruk av sakkyndige uttalelser utenom ordinær arbeidstid.

Nasjonalt folkehelseinstitutt har videreført disposisjoner knyttet til sakkyndige uttalelser utenom arbeidstiden i strid med god økonomiforvaltning og forutsetninger fra Stortinget.

#### 3.4.1.2.3 Statens legemiddelverk

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at regnskapet for Statens legemiddelverk for 2004 ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

#### Inntekter

Riksrevisjonen har kontrollert avgifter som innkreves av Statens legemiddelverk. De svakhetene som revisjonen har vist, reiser spørsmål om regnskapet gir et fullstendig og riktig bilde av inntektene, da det ikke er mulig å framskaffe tilstrekkelig verifisert informasjon til å bekrefte disse.

Departementet har svart at Legemiddelverket har startet arbeidet med et prosjekt for å rette opp de forhold Riksrevisjonen har påpekt i sin revisjon.

### Tilskuddsforvaltningen

Revisjon av Tilskudd til regionale legemiddelinformasjonsentra viser manglende dokumentasjon av oppfølging og kontroll. Videre er det uklart hvorvidt Statens legemiddelverk har interne rutiner for kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling av midlene.

Departementet viser i sitt svar til at Legemiddelverket i tildelingsbrevet for 2005 er gitt i oppdrag å meddele tilskuddsmottakerne i egne skriv hvilke oppgaver som skal ivaretas av bevilgningen, og hvilke rapporteringsrutiner som skal gjelde.

#### 3.4.1.3 SELSKAPER M.M. DER RIKSREVISJONEN HAR MERKNADER TIL STATSRÅDENS FORVALTNING

Riksrevisjonen har merknader til forvaltningen av statens interesser i de regionale helseforetakene i 2004. Merknadene er knyttet til følgende:

##### 3.4.1.3.1 *Utvikling innen psykisk helsevern*

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse i de regionale helseforetakene og de underliggende helseforetakene for å kartlegge utviklingen på enkelte områder innen psykisk helsevern fra 2003 til 2004.

#### Nedgang i antall døgnplasser for voksne

I styringsdokumentene til de regionale helseforetakene for 2004 er det lagt vekt på at nedbygging, eventuelt nedlegging, av enkeltinstitusjoner ikke må skje før alternativer for pasientene er bygd opp.

Undersøkelsen viser at antall døgnplasser for voksne netto er redusert.

#### Aktivitetsøkning for voksne og for barn og unge

Innen psykisk helsevern for voksne har det vært økt aktivitet fra 2003 til 2004 målt i antall polikliniske konsultasjoner og antall døgnopphold. Aktiviteten innen psykisk helsevern for barn og unge viser også en økning fra 2003 til 2004.

#### Økning i antall årsverk

Utviklingen fra 2003 til 2004 viser en netto vekst på 321 fagårsverk innen psykisk helsevern.

#### Produktivitet poliklinikk

Foreløpige tall fra SAMDATA for 2004 (rapport per juni 2005) indikerer at det har vært en produktivitetsøkning innen psykisk helsevern for voksne målt i antall polikliniske konsultasjoner per behandler per dag fra 1,64 i 2003 til 1,76 i 2004. Dette bekreftes av Riksrevisjonens undersøkelse. I Opptappingsplanen for psykisk helse, jf. St.prp. nr. 63 (1997-98), anså departementet et mål om 2,25 konsultasjoner per virkedag som realistisk. 1,76 konsultasjoner per virkedag i 2004 må anses å være relativt lavt i forhold til målet.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at produktiviteten innen psykisk helsevern for barn og unge har gått noe ned på landsbasis.

#### Økning i ventetid

Undersøkelsen viser at ventetiden både for voksne og for barn og unge har økt i regionene Helse Vest, Helse Midt-Norge og Helse Nord. Manglende innrapportering på data for ventetid fra en del helseforetak, spesielt i Helse Nord, gjør konklusjonen her noe usikker.

#### Ventetid for vurderingssamtale for barn og unge har gått opp

I styringsdokumentene er det oppstilt mål om å få redusert ventetiden for vurderingssamtale for barn og unge til ti dager. Riksrevisjonen har undersøkt ventetiden hos fem utvalgte helseforetak, ett i hver helseregion.

Undersøkelsen viser at ingen av de utvalgte helseforetakene har nådd kravet om å få redusert ventetiden for vurderingssamtale for barn og unge til ti dager.

#### Mindre vekst i psykiatrien enn i somatikken

Ifølge SAMDATA-rapporten for 2004 (foreløpig rapport per juni 2005) økte de totale driftskostnadene for somatikk med 2,7 pst. fra 2003 til 2004. Tilsvarende økte driftskostnadene for psykisk helsevern med 1,3 pst. totalt, fordelt på en økning på 0,1 pst. for voksne og 7,8 pst. for barn og unge.

#### Helseforetakenes tildeling av kontrakter til regionale sykehusapotek

Riksrevisjonens gjennomgang av avtaleforholdene mellom de regionale helseforetakene og helseforetakene i regionene viser følgende:

- Ingen av avtalene om levering av legemidler er inngått etter forutgående anbudskonkurranse.
- Helse Øst RHF og Helse Sør RHF, og deres underliggende helseforetak, har tildelt det felleseide selskapet Sykehusapotekene ANS en enerett til å levere legemidler til alle helseforetakene i de to regionene.
- I regionene Helse Nord, Helse Midt-Norge og Helse Vest anskaffes legemidler gjennom direkte kjøp fra sykehusapotekene i regionen som er organisert som helseforetak: Sykehusapotek Nord HF, Sykehusapotekene i Midt-Norge HF og Apoteka Vest HF.

Hovedregelen i lov og forskrift om offentlige anskaffelser er at alle kjøp over 200 000 kroner ekskl. mva. skal legges ut på anbud. I forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 1-3 (2)(h) gis det adgang til å unnta

"kontrakter om offentlige tjenestekjøp som tildeles et organ som selv er en offentlig oppdragsgiver som definert i § 1-2 (hvem som er omfattet av forskriften) med hjemmel i en enerett organet har i henhold til en kunnkjort lov, forskrift eller administrativt vedtak, forutsatt at bestemmelsene er forenlige med EØS-avtalen."

Departementet deler Riksrevisjonens vurdering om at kjøp av legemidler er å anse som varekjøp og ikke

kjøp av tjenester, slik unntaket i FOA § 1-3 (2)(h) krever.

Kjøp i egenregi er et annet unntak fra hovedregelen. For å kunne påberope seg dette unntaket må for det første oppdragsgiver ha en like sterk kontroll over leverandøren som over sine egne etater. For det andre må leverandøren utføre hoveddelen av sin virksomhet sammen med den eller de institusjoner som kontrollerer den. I praksis er det antatt at kravet er 80 pst. av omsetningen. Helse- og omsorgsdepartementet har vist til at flere sykehusapotek "anslår at en overveiende del av omsetningen rettes mot publikum og den kommunale helsetjenesten".

#### 3.4.1.3.2 *De regionale helseforetakenes revisjons- og rådgivningsavtaler med ekstern revisor*

Riksrevisjonens gjennomgang av foretaksgruppens kjøp av revisjons- og rådgivningstjenester fra ekstern revisor i regnskapsåret 2004 viser følgende:

- Revisjonshonorar for 2004 har økt utover det som opprinnelig var avtalt.
- Det er kjøpt tilleggstjenester for et betydelig beløp utover de opprinnelige revisjonsavtalene.
- Kjøpene har hovedsakelig skjedd uten forutgående konkurranseutsettelse av oppdragene.
- De fleste oppdragene er utført uten skriftlige kontrakter.

#### 3.4.1.3.3 *Bierverv for ansatte i helseforetak*

De regionale helseforetakene vedtok i 2003 nye retningslinjer vedrørende bierverv. I retningslinjene og i ansettelseskontraktene ble de ansattes muligheter til å inneha bierverv i konkurrerende virksomhet innskrenket.

Riksrevisjonens gjennomgang viser flere tilfeller der leger driver privatpraksis med driftstilskudd fra helseforetakene i tillegg til ansettelsen ved sykehuset.

Departementet opplyser at alle helseforetakene har etablert tilnærmet lik praksis på området, særlig når det gjelder inngåelse av nye arbeidskontrakter der det tas inn forbehold om bierverv. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser videre at det i flere regionale helseforetak pågår arbeid med å etablere rutiner for løpende kvalitetssikring i saker der ansatte har eller ønsker å engasjere seg i bierverv i tråd med retningslinjene.

#### 3.4.1.3.4 *Helseforetakenes finansielle leieavtaler*

Riksrevisjonen informerte Stortinget i Dokument nr. 3:2 (2004-2005) om at helseforetakenes bruk av finansielle leieavtaler var i strid med helseforetaksloven § 33. Riksrevisjonen har fulgt opp forholdet i kontrollen for 2004.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser om at utgangspunktet er at alle leieavtaler av finansiell karakter skal avsluttes snarest mulig. Departementet opplyser at det har fått bekreftelse fra Helse Sør om at avtalene vil bli terminert ved utløpet av leieperioden, og at det vil bli bedt om en redegjørelse fra Helse Midt-Norge, Helse Nord og Helse Vest for hvordan avtalene

tenkes avsluttes eller brakt i samsvar med gjeldende regelverk.

#### 3.4.1.3.5 *Helseforetakenes lån og garantier*

Etter helseforetaksloven § 33 kan ikke helseforetak ta opp lån i det private markedet med mindre det er særskilt fastsatt i vedtektene at de skal ha slik adgang. Foretakene kan heller ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. Riksrevisjonen har kontrollert om helseforetakene har lån fra private virksomheter eller garantiforpliktelser per 31. desember 2004.

Kontrollen viser at deler av den langsiktige gjelden til kredittinstitusjonene er knyttet til låneopptak i underliggende selskap med begrenset ansvar.

Helseforetakene ble gjennom sykehusreformen pålagt å overta alle forpliktelser som sykehusene hadde inngått.

Etter Helse- og omsorgsdepartementets vurdering er låneopptak i selskaper med begrenset ansvar ikke omfattet av helseforetaksloven § 33 med tilhørende vedtekter, selv om regionalt helseforetak eller helseforetak har en kontrollerende eierandel i selskapet. Departementet opplyser videre at flere av de forholdene har sin bakgrunn i overgangsbestemmelsen i helseforetaksloven § 52 punkt 6. I bestemmelsen heter det at rettigheter og plikter tidligere sykehuseier hadde, skulle overtas av de regionale helseforetakene. Departementet mener dette gir helseforetakene hjemmel til å ha gjelds- og garantiforpliktelser, og at reglene i helseforetaksloven § 33 innebærer at foretakene ikke kan ta opp nye lån utenfor vedtektsfestede rammer eller stille nye garantier.

#### 3.4.1.4 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD

##### *Nasjonalt folkehelseinstitutt*

I antegnelsene til statsregnskapet for 2001 påtalte Riksrevisjonen at sakkyndige uttalelser ble utarbeidet utenom arbeidstid med betydelige ekstrainntekter. Departementet la til grunn ved behandlingen i Stortinget at ordningen skulle være avvirket i 2004.

Revisjonen viser at ordningen fortsatt er i bruk, og at omfanget har økt fra 2003 til 2004. Riksrevisjonen vil fortsatt følge saken.

#### 3.4.1.5 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen vil peke på svakheter i departementets rammeverk for etatsstyring av Sosial- og helsedirektoratet. Målstrukturen er kompleks, og det er vanskelig å få oversikt over krav og prioriteringer. Manglende sammenheng mellom rapportering og mål gjør det vanskelig å vurdere direktoratets måloppnåelse.

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at regnskapet for Statens legemiddelverk for 2004 ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Det er ikke mulig å framskaffe tilstrekkelig verifisert informasjon til å bekrefte inntektene. Riksrevisjonen har videre vesentlige merknader knyttet til disposisjoner under Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets manglende oppfølging av utviklingen av bruken av særavtalen for sakkyndige uttalelser ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Riksrevisjonen finner det uheldig at departementet heller ikke i tildelingsbrevet til virksomheten for 2005 har satt klare betingelser for avvikling av ordningen. Ledelsen ved Nasjonalt folkehelseinstitutt har etter ti år ikke klart å organisere virksomheten slik at uttalelsene kan gjennomføres i normal arbeidstid. Det kan reises spørsmål ved om de økonomiske fordelene ved ordningen motvirker nødvendige tiltak fra ledelsen.

Riksrevisjonens kontroll har vist mangelfull rapportering og kontroll av tilskuddsmidlene forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet og Statens legemiddelverk. I tillegg er det manglende dokumentasjon av den kontrollen som utføres. Riksrevisjonen vil framheve viktigheten av oppfølging og kontroll for å kunne treffe eventuelle tiltak overfor tilskuddsmottaker og for å kunne belyse måloppnåelsen.

Riksrevisjonen vil peke på departementets manglende oppfølging av svakheter ved Sosial- og helsedirektoratets IT-systemer og tilhørende rutiner.

#### *Statsrådets forvaltning av de regionale helseforetakene med underliggende helseforetak*

##### Måloppnåelse og rapportering

Riksrevisjonen registrerer at de økonomiske kravene som er stilt til de regionale helseforetakene de siste årene, stadig forskyves framover i tid. Riksrevisjonen reiser spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp de regionale helseforetakenes styringskompetanse og vurdert om de har hatt nok fokus på de økonomiske kravene.

##### Psykisk helsevern

Riksrevisjonen registrerer at enkelte områder innen psykisk helsevern ikke er i tråd med Opptappingsplanen for psykisk helsevern og Stortingets forutsetninger. Riksrevisjonen vil derfor vektlegge betydningen av tydelig kommunikasjon og oppfølging av styringskravene fra departementet til de regionale helseforetakene. Departementet uttaler at styring og kontroll av de regionale helseforetakene hovedsakelig skjer etter de årlige SAMDATA-rapportene. Siden disse først publiseres høsten året etter, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om departementet på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt på året har nødvendig oversikt over området.

##### Manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser

Riksrevisjonen registrerer at helseforetakene i flere tilfeller har opptrådt i strid med regelverket om offentlige anskaffelser også i 2004. Riksrevisjonen har hatt merknader til forhold knyttet til dette i sin rapportering til Stortinget både i Dokument nr. 3:2 (2003-2004) og Dokument nr. 3:2 (2004-2005). Departementet har hatt stor oppmerksomhet på praktiseringen av dette regelverket. Likevel foretar helseforetakene fremdeles dis-

posisjoner som klart bryter med regelverket og prinsipper om forsvarlig saksbehandling.

Alle de regionale helseforetakene har etablert egne regionale sykehusapotek. Etter Riksrevisjonens vurdering er avtalene mellom de underliggende helseforetakene og de regionale sykehusapotekene i strid med regelverket for offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen mener de regionale helseforetakenes kjøp av revisjons- og rådgivningstjenester fra eksterne revisor ikke kan sies å være i henhold til regelverket. Helseforetakene har i 2004 foretatt kjøp for over 18 mill. kroner ekskl. mva. uten at det foreligger noen form for skriftlig dokumentasjon på tjenestens art eller størrelse. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved denne måten å praktisere regelverket på og ved realismen i de opprinnelige revisjonsavtalene fra 2001.

##### De regionale helseforetakenes avtaler med private virksomheter

De regionale helseforetakene og helseforetakene har inngått avtaler med private virksomheter om levering av spesialisthelsetjeneste. Det er forutsatt at de private virksomhetene får forutsigbare og langsiktige rammebetingelser. Riksrevisjonen peker på at manglende konkurranseutsetting av slike avtaler og manglende skriftlighet ikke er i tråd med disse forutsetningene. Videre vil Riksrevisjonen peke på at forlengelse av avtaler uten konkurranseutsetting og inngåelse av avtaler med inntil ett års varighet heller ikke er i tråd med forutsetningene. Riksrevisjonen vil også bemerke at kjøp av spesialisthelsetjenester skal skje etter gjeldende konkurranseregler for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk basert på forretningsmessighet og likebehandling.

##### Bierverv for ansatte i helseforetak

Riksrevisjonen har observert at mange av biervervene ansatte i helseforetakene har, er i strid med retningslinjer og styringskrav. De regionale helseforetakene har også gitt uttrykk for at enkelte retningslinjer oppfattes som utfordrende.

Riksrevisjonen er enig med Helse- og omsorgsdepartementet i at flere av formene for bierverv er ønskelige og nødvendige. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det fortsatt er en risiko knyttet til omfanget av helsepersonell med bierverv i konkurrerende virksomhet. Bierverv i konkurrerende virksomheter kan også medføre lojalitetskonflikter overfor arbeidsgiver.

##### Uklarheter vedrørende økonomiske forhold

Helseforetakene ble gjennom sykehusreformen pålagt å overta forpliktelsene fra fylkeskommunene, jf. helseforetaksloven § 52 punkt 6. Helse Midt-Norge har etter sykehusreformen inngått avtale om kjøp av bygninger ved Orkdal Sanitetsforenings Sjukehus på avbetaling, uten at finansieringen er avklart. Videre har Helse Nord RHF gitt en ny garantiforpliktelse for Stiftelsen Finnmarkskollektivet. Etter Riksrevisjonens vurdering er disse forholdene i strid med helseforetaksloven § 33.

Riksrevisjonen informerte Stortinget i Dokument nr. 3:2 (2004-2005) om helseforetakenes bruk av finansielle leieavtaler. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at flere regioner fremdeles har leieavtaler av finansiell art, utover de leieavtaler som ble overtatt fra fylkeskommunene.

#### 3.4.1.6 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTETS SVAR

"Helse- og omsorgsdepartementet har én tilleggsoppløsning til de sakene Riksrevisjonen vil ta opp i Dokument nr. 1 etter avsluttet regnskapsrevisjon og selskapskontroll for 2004 (...)

Nasjonalt folkehelseinstitutt har sagt opp særavtalen for utarbeidelse av sakkyndige uttalelser bl.a. som følge av innføring av adgang til å rekvirere forenklede uttalelser, samt bedret rekruttering og intern opplæring. Avtalen, som har en oppsigelsestid på seks måneder, vil opphøre den 1. mai 2006."

##### 3.4.1.6.1 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har hatt vesentlige merknader knyttet til Sosial- og helsedirektoratets mål- og resultatstyring, tilskuddsforvaltning og sikring av virksomhetskritiske IT-systemer. Riksrevisjonen ser videre alvorlig på at det ikke er mulig å bekrefte inntektene til Statens legemiddelverk. Riksrevisjonen vil understreke departementets ansvar for etatsstyring og at departementet følger opp de påpekte forhold. Riksrevisjonen har merket seg at dette vil bli gjort bl.a. i styringsdialogen og gjennom endringer i tildelingsbrev.

Riksrevisjonen finner grunn til å kritisere at særavtalen for sakkyndige uttalelser ved Nasjonalt folkehelseinstitutt ikke har vært avvirket tidligere til tross for at Riksrevisjonen første gang tok opp forholdet i 1995. Riksrevisjonen reiste i bemerkningene spørsmål ved om de økonomiske fordelene ved ordningen motvirker nødvendige tiltak fra ledelsen. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at Nasjonalt folkehelseinstitutt nå har sagt opp særavtalen med opphør 1. mai 2006.

Statsrådets forvaltning av de regionale helseforetakene med underliggende helseforetak

Riksrevisjonen tar for tredje år på rad opp helseforetakenes brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet har rettet stor oppmerksomhet mot praktiseringen av regelverket. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor alvorlig at kontrollen fortsatt viser gjentatte og vesentlige brudd på regelverket.

Riksrevisjonen viser til at Helse- og omsorgsdepartementet etterstreber å finne styringsparametere for helsetjenester og produksjon som både dekker regionale og nasjonale styringsbehov. Riksrevisjonen vil peke på at kravene som stilles, må være realistiske og tydelige. De må videre være egnet til å sikre felles forståelse og prioriteringer blant helseforetakene, samtidig som de ivaretar kravene til regionale tilpasninger. Når det gjelder psykisk helsevern, har departementet etter Riksrevisjonens vurdering ikke hatt tilstrekkelig informasjon om status på området tidlig nok på året.

Riksrevisjonen konstaterer at de regionale helseforetakene fortsatt står overfor store økonomiske utfordringer, og at graden av måloppnåelse knyttet til de økonomiske kravene er ulik.

Riksrevisjonens kontroll viser at helseforetakene har ulik forståelse og praktisering av retningslinjene vedrørende bierverv. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av å fortsette arbeidet med å få en enhetlig praktisering.

Helseforetaksloven § 33 forbyr helseforetakene å oppta lån og stille garantier. Forbudet omfatter også finansielle leieavtaler. Riksrevisjonen finner det alvorlig at flere regioner fortsatt har finansielle leieavtaler, og at det i tillegg er inngått nye avtaler og garantiforpliktelser i 2004 i strid med § 33.

#### 3.4.2 Komiteens merknader

Komiteen har merka seg at når det gjeld rekneskapsrevisjonen, er avsluttende revisjonsbrev utan merknader sendt til seks verksemder, medan tre verksemder har fått revisjonsbrev med merknader. Komiteen har óg merka seg at Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av de regionale helseforetaka.

Komiteen har merka seg at Riksrevisjonen har merknader til departementet si måloppnåing i forhold til opptrappingsplanen for psykisk helse og til oppfølging av dei regionale helseforetaka si rapportering.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har hatt merknader til departementet si styring av Sosial- og helsedirektoratet. Riksrevisjonen påpeikar m.a. behov for endring av styringsdokumenta og ei meir føremåls-tenleg rapportering. Komiteen legg til grunn at for-enklingar i tildelingsbrevet frå 2006 medfører betring og at departementet syter for eventuell ytterlegare oppfølging.

Komiteen viser vidare til at Riksrevisjonen har merknader til manglande IT-kontrollar i Sosial- og helsedirektoratet, noko som m.a. kan få følgjer for rett saksgang og trygge betalingsrutinar. Komiteen føreset at departementet set i gong påpeika oppretting. Komiteen har elles merka seg at direktoratet i brev til Riksrevisjonen har skissert ei rekkje tiltak for å få til ei tilfredsstillande tilskotshandtering, og at dette gjeld m.a. tilskotet til psykisk helsearbeid. Komiteen legg til grunn at departementet også her følgjer nøye opp.

Komiteen finn det alvorleg at Riksrevisjonen ikkje kan stadfesta at rekneskapen til Statens legemiddelverk ikkje inneheld vesentlege feil eller manglar. Komiteen har merka seg at det vert stilt spørsmål ved om rekneskapen gir eit rett bilete av inntektene og at det er sett i gong eit arbeid for å retta opp dei tilhøva Riksrevisjonen har peika på.

Komiteen har vidare merka seg at Riksrevisjonen har kritisert at særavtalen for sakkunnige uttalar ved Nasjonalt folkehelseinstitutt ikkje er avvikla. Det synest underleg at ei sak som første gong vart reist av Riksrevisjonen i 1995, enno ikkje er avslutta. Komiteen legg til grunn at så skjer når særavtalane vert oppsagde frå 1. mai 2006.

Komiteen finn det urovekkjande at Riksrevisjonen i høve til selskapsrevisjonen har fleire merknader til forvaltninga av staten sine interesser i helseforetaka i 2004. Dette gjeld m.a. utviklinga innan psykisk helsevern. Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpeikar at talet på døgnplassar til vaksne netto er redusert, at



aktiviteten er auka både for barn og vaksne, men at ventetida også har auka for begge desse gruppene. Komiteen finn det lite tilfredsstillande at den polikliniske produktiviteten har gått ned både for barn, unge og vaksne. Det er heller ikkje tilfredsstillande at ingen av dei undersøkte helseføretaka hadde nådd kravet om å redusera ventetida ved bekymringssamtale for barn og unge til 10 dagar.

Komiteen finn det også urovekkjande at Riksrevisjonen har merknader til tildeling av kontraktar til regionale sjukehusapotek, avtalar med privat verksemd, bierverv for tilsette og finansielle leigeavtalar.

Komiteen ser at det må gjerast eit omfattande arbeid for å retta opp Riksrevisjonen sine påpeikingar overfor helseføretaka. Komiteen har merka seg at Riksrevisjonen for tredje året på rad tek opp helseføretaka sine brot på regelverket for offentlege innkjøp. Komiteen meiner dette illustrerer korleis innsatsen må intensiverast for å sikra endra åtfærd mellom helseføretaka og departementet. Komiteen legg til grunn at det er ulik grad av påpeiking og difor ulik tilnærming i føretaka av kva som skal endrast, og at det difor er ei viktig oppgåve for departementet å føreta naudsynt differensiering i si oppfølging.

### 3.5 Justis- og politidepartementet

#### 3.5.1 *Sammendrag*

##### 3.5.1.1 JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Riksrevisjonen har avgitt 15 revisjonsbrev, alle uten merknader.

Selskapskontrollen har omfattet departementets forvaltning av statens interesser i ett heleid og ett deleid selskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene.

Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet har fokus på å få redusert omfanget av utgifter til overtid. Riksrevisjonen påpeker også at rutinene for anskaffelser under Politidirektoratet er bedret.

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

#### Økonomiinstruks

Departementet har opplyst at økonomiinstruks er i henhold til nytt reglement for økonomistyring i staten fra Justisdepartementet til Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste og Spesialenheten for politisaker ikke var ferdigstilt. Departementet har heller ikke søkt om unntak fra tilpasningsperioden som varte fram til 1. januar 2005.

#### Leiekontrakt Fredriksvern festning, Stavern

Justisdepartementet har inngått leieavtale med Forsvarsbygg om Luftforsvarets tidligere skolesenter i Stavern og etablert Justissektorens kurs og øvingssenter. Politihøgskolen har fått driftsansvaret for øvingssenteret. I henhold til leiekontrakten mellom Forsvarsbygg og Justisdepartementet skulle utleier (Forsvarsbygg) innen 1. januar 2005 bygge om og bekoste passende lokaler til 200 enkeltmannsrom.

Politidirektoratet har senere opplyst at partene i forståelse med overordnede departement har kommet fram til en endret framdriftsplan når det gjelder totalt antall rom, og videre at ombygging av vedlikeholdshall til skytebane og asfaltering av kjørebane på Torp er stilt i bero.

Justisdepartementet har opplyst at Skifte eiendom/ Nasjonale festningsverk ikke vil kunne innfri alle sine forpliktelser i henhold til kontrakten. Videre har det opplyst at Politidirektoratet har ønsket å "veksle inn" den manglende investeringen i skyte- og kjørebane med investeringene i hovedadministrasjonen for Utrykningspolitiet. Det er ikke underskrevet ny kontrakt på grunn av vesentlig uenighet om leieprisen på tilleggsarealene som ønskes.

Departementet uttaler at det er visse forhold i avtalen som ikke er gjennomført, og at kostnadsrammen som Forsvarsbygg har beregnet for de totale investeringene, ikke er tilstrekkelig til å utføre de avtalte endringene ifølge Forsvarsbygg.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Justisdepartementet i dette tilfellet har foretatt tilstrekkelig planlegging, styring og oppfølging av prosjektet.

#### 3.5.1.2 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har ved revisjon av Justis- og politidepartementet og underliggende virksomheter for 2004 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet.

Riksrevisjonen viser til forsinkelsen vedrørende utarbeidelsen av økonomiinstruks og at det har skapt vanskeligheter for de virksomhetene som dette gjelder, med hensyn til å få implementert nytt økonomireglement i 2005.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Justisdepartementet har foretatt tilstrekkelig planlegging, styring og oppfølging av prosjektet vedrørende Fredriksvern festning, Stavern.

#### 3.5.1.3 JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

Justisdepartementet har utarbeidet et utkast til økonomiinstruks fra departementet til Politiets sikkerhetstjeneste (PST), som er sendt pst. til uttalelse. En tar sikte på at instruks vil tre i kraft i løpet av 2005. Politidirektoratets økonomiinstruks for politidistriktene og særorganene trådte i kraft 1. oktober 2005.

Justisdepartementet har utarbeidet utkast til økonomiinstruks fra departementet til Spesialenheten for politisaker. Utkastet er oversendt Spesialenheten som har frist til 20. oktober 2005 for uttalelse. Det tas sikte på at både instruks fra departementet og Spesialenhetens interne instruks kan tre i kraft innen årsskiftet 2005/2006.

Domstoladministrasjonen opplyser at forslag til ny økonomiinstruks for alle domstoler, dvs. domstolene i første instans, Lagmannsrettene og Høyesterett ble behandlet av styret for Domstoladministrasjonen 12. september 2005, og ble vedtatt med virkning fra 1. oktober 2005. Økonomiinstruks skal være oversendt Riksrevisjonen.

"(...)

Riksrevisjonen viser bl.a. til at Justisdepartementet har opplyst at Forsvarsbygg / Skifte eiendom / Nasjonale

festningsverk ikke vil kunne innfri alle sine forpliktelser i henhold til kontrakten. I Justisdepartementets brev av 29.07.05 til Riksrevisjonen ble det pekt på at ifølge Forsvarsbygg ville ikke kostnadsrammen som Forsvarsbygg har beregnet for de totale investeringene (jf. pkt. 11 Investeringer til ombygging i avtalen), være tilstrekkelig til å utføre de avtalte endringer. Justisdepartementet forholder seg til avtalen mellom partene, hvor det framgår at det er utleiers ansvar og kostnad om det viser seg at investeringene utgjør mer enn forventet beløp.

Justisdepartementet vil bemerke at det, før kontrakten ble undertegnet, ble nedlagt et betydelig arbeid for å sikre et godt grunnlag for kontrakten. Til tross for dette har det oppstått uenighet og i forhandlingsmøte 6. oktober 2005 konstaterte partene at det eksisterer en tvist vedrørende pkt. 11 Investeringer til ombygging i avtalen og at saken etter dette vil bli behandlet i samsvar med avtalens bestemmelse om tvisteløsning (...)"

#### 3.5.1.4 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet vil følge fremdriften i arbeidet med gjenstående økonomiinstrukser meget nøye.

Riksrevisjonen konstaterer at vesentlige punkter i avtalen om leie av Fredriksvern festning, Stavern, ikke er gjennomført. Det eksisterer nå også en tvist mellom Justis- og politidepartementet og Forsvarsbygg vedrørende avtalens punkt 11 Investeringer til ombygginger. Riksrevisjonen finner at departementets planlegging, styring og oppfølging av denne saken har vært kritikkverdig. Videre forutsetter Riksrevisjonen at forholdet ikke får konsekvenser for kvaliteten på politi- og lensmannsetatsens kjøre- og skyteopplæring.

#### 3.5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt 15 avsluttende revisjonsbrev, alle uten merknader. Komiteen konstaterer at selskapskontrollen har omfattet departementets forvaltning av statens interesser i ett heleid og ett deleid selskap, også dette uten merknader.

Komiteen har notert at det har vært forsinkelser i utarbeidelsene av økonomiinstrukser, og at dette har skapt vanskeligheter for de berørte virksomheter med å få implementert nytt økonomireglement i 2005. Komiteen har merket seg at Justisdepartementet vil følge fremdriften i arbeidet med de gjenstående økonomiinstrukser meget nøye.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner at departementets planlegging, styring og oppfølging av avtalen om leie av Fredriksvern festning, Stavern, er kritikkverdig. Komiteen forutsetter at Regjeringen sørger for at forholdet ikke får negative konsekvenser for kvaliteten på politi- og lensmannsetatsens kjøre- og skyteopplæring.

### 3.6 Kommunal- og regionaldepartementet

#### 3.6.1 Sammendrag

##### 3.6.1.1 KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Kommunal- og regionaldepartementet har åtte underliggende virksomheter, hvorav fem som avlegger

eget regnskap. Sametinget er i prinsippet ikke underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet, men er administrativt knyttet til KRD. Det er avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader og tre avsluttende revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert departementets forvaltning av statens interesser i ett særlovselskap og ett deleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av interessene i selskapene.

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

Rutiner for styring, måloppnåelse og resultatrapportering

Riksrevisjonen har vurdert de tiltak Kommunal- og regionaldepartementet har gjennomført for å styre de underliggende virksomhetene. Det er påpekt svakheter i forbindelse med styringsdialogen med virksomhetene.

Departementet har svart at det vil utarbeide felles retningslinjer for styring av underliggende virksomheter i løpet av andre halvår 2005. Departementets dialog med Sametinget er tilpasset Sametingets frie stilling hvor det gjennomføres jevnlig møter på administrativt og politisk nivå. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å etablere rutiner for skriftlig vurdering og tilbakemelding til Sametinget utover dette.

#### *Departementets tilskuddsforvaltning*

Tilskudd til regional- og distriktpolitiske formål

For blant annet å vurdere hvordan departementet følger opp fylkeskommunenes og øvrige virkemiddelaktørers bruk av statlige tilskuddsmidler til regional- og distriktpolitiske formål, har Riksrevisjonen gjennomgått tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling og tilskudd til nasjonale tiltak for regional utvikling. Det er bevilget ca. 1,4 mrd. kroner til disse tilskuddsordningene i 2004.

Riksrevisjonens gjennomgåelse av fylkeskommunenes årsrapporter for 2004 viser store variasjoner. Fylkenes egne mål, strategier, innsatsområder og resultatkrav kommer ikke alltid like tydelig fram som forutsatt.

Kommunal- og regionaldepartementet har blant annet svart at det fremdeles gjenstår arbeid for å få etablert gode oppfølgingssystemer i fylkeskommunene. Det er etablert et internt prosjekt i departementet som skal gjennomgå mål- og rapporteringssystemene.

#### Intern kontroll

Departementet ble bedt om å redegjøre for sine planer for kontroll av virkemiddelaktørenes arbeid med tilskuddsordningene og med fylkeskommunenes tilbakereportering om hvordan de gjennomfører tilsvarende kontroller.

Departementet har svart at det i tilskuddsbrevet for 2006 til virkemiddelaktørene legges opp til å omtale departementets forventninger vedrørende etablering av intern kontroll og krav til rapportering om etablerte kontrollordninger.

### Tilskudd på innvandererområdet

Til norskopplæring for voksne innvandrere er det bevilget ca. 1 mrd. kroner i 2004. Riksrevisjonen har tatt opp en del forhold med Kommunal- og regionaldepartementet. Det gjelder blant annet manglende kontroller for å verifisere opplysninger fra kommunene, svakheter i embetenes rutiner for beregning av tilskuddet og to tilfeller med feilutbetalinger av vesentlig karakter. Revisjonen viste også at departementet i liten grad har satt konkrete målsettinger og styringsparametere for fylkesmennenes forvaltning av dette tilskuddet.

Kommunal- og regionaldepartementet har blant annet opplyst at det vil sende ut rundskriv om omlegging av dagens timetallsbaserte ordning til en mer captabasert ordning. Den nye ordningen, som ble presentert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2005, innebærer at tilskuddet i hovedsak vil fastsettes på grunnlag av objektive kriterier.

### 3.6.1.2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR VESENTLIGE MERKNADER

#### 3.6.1.2.1 Utlendingsdirektoratet

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til gjennomføringen av budsjettet i Utlendingsdirektoratet (UDI) knyttet til følgende forhold:

UDIs oppfølging av økonomiske og administrative forhold ved statlige mottak

Riksrevisjonens gjennomgåelse av økonomiske og administrative forhold knyttet til drift av statlige mottak viste flere mangler. Det framgår ikke klart av UDIs rutinebeskrivelser at det skal foretas kontroll av økonomiske og administrative forhold ved tilsynsbesøk. Tilsynsrapportene og annen relevant dokumentasjon fra tilsynsbesøkene viser at UDI i liten utstrekning gjennomfører denne typen kontroller ute på mottakene. UDI foretar ingen reell kontroll av den underdokumentasjon på økonomiområdet som sendes inn fra mottakene.

KRD påpeker at mottakene er selvstendige privatrettslige subjekter som skal sende inn revisorattestert oversikt over mottakets inntekter og utgifter. Dersom UDI i tillegg følger opp sitt tilsynskonsept og andre oppfølgingstiltak som er beskrevet i kvalitetsdokumentet, mener departementet at dette gir god nok kontroll av de leverte tjenester i forhold til driftskontrakten med mottakene.

Departementet ser at det er nødvendig med en bedring av UDIs systemer og kontrollrutiner for beboerøkonomien, det vil si utbetalinger av refunderbare ytelser knyttet til beboerne ved mottakene. Ny felles rutinebeskrivelse for regionkontorene skal utarbeides for å sikre en enhetlig og tilfredsstillende kontroll ved regionkontorene.

Innkjøpsavtaler, sammenblandede eierinteresser og mulige habilitetsproblemer

Revisjon av innkjøpsavtaler hos driftsoperatørene på de statlige mottakene viste at avtalene vedrørende transport, klær, sengetøy og kjøkkenutstyr til beboerne ikke var utlyst i henhold til bestemmelsene om offentlige anskaffelser.

Departementet påpekte at driftsavtalene med mottakene er inngått i tråd med bestemmelsene om offentlige anskaffelser etter at forholdet ble påpekt av Riksrevisjonen i 2000, og at disse driftsavtalene også har inkludert ytelser til beboerne som refunderes i sin helhet fra UDI. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at i tillegg til kostnadssiden vil ikke tidligere praksis gi alle lik mulighet til å inngi tilbud. Departementet mener derfor at lov og forskrift om anskaffelser i staten bør benyttes, selv om det juridisk sett ikke er nødvendig.

#### 3.6.1.2.2 Sametinget

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til gjennomføringen av budsjettet i Sametinget. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Merknadene knytter seg til følgende forhold:

Tilskudd

Riksrevisjonen har hatt en gjennomgåelse av Samingets rutiner for forvaltning av tilskudd som viste en del gjennomgående mangler. Det er ikke utarbeidet tilfredsstillende oppfølgingskriterier for vurdering av måloppnåelse for den enkelte tilskuddsordning, og tilskuddordningene har i liten grad vært gjenstand for systematisk og helhetlig evaluering i henhold til regelverket.

Departementet påpeker at det for flere av ordningene er svært komplisert å utarbeide gode resultatindikatorer for måloppnåelse for det enkelte tiltak, men har tatt initiativ til dialog med Sametinget med sikte på å forbedre retningslinjene. Det vil også kunne være aktuelt i større grad å basere seg på evaluering av ordningen som helhet.

#### 3.6.1.2.3 Kompetansesenteret for urfolks rettigheter

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for Kompetansesenter for urfolksrettigheter (KUR) og kan ikke bekrefte at regnskapet ikke inneholder vesentlig feil og mangler. Regnskapet var på tidspunktet for revisjonen ikke reviderbart på grunn av manglende eller mangelfull dokumentasjon av obligatorisk regnskapsmateriale.

Kommunal- og regionaldepartementet har opplyst at departementet har høy oppmerksomhet på at det i en oppstartsfase har vært problemer med rutinene for regnskapsføringen ved KUR. Både departementet og KUR jobber aktivt for å få nødvendige rutiner på plass, og departementet vil ha et videre fokus på dette.

### 3.6.1.3 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har avgitt avsluttende revisjonsbrev med merknader til tre av de fem virksomhetene under Kommunal- og regionaldepartementet som avlegger egne regnskap.

#### *Rutiner for styring, måloppnåelse og resultatrapportering*

Riksrevisjonen peker på at departementet ikke har gitt tilbakemelding på alle virksomhetenes årsrapporter

i forhold til oppgaver og resultatkrav, og at det i flere tilfeller mangler dokumentasjon av vurderinger og tilbakemeldinger.

#### *Tilskudd til regional- og distriktpolitiske formål*

Riksrevisjonen konstaterer at det fremdeles gjenstår mye arbeid for å få etablert gode oppfølgingssystemer for tilskudd til regional utvikling i fylkeskommunene. Dette kan medføre at det blir vanskelig å vurdere om målet med bevilgningene blir nådd.

KRD har ikke besvart spørsmålet om departementet har planlagt egne kontroller for å sikre forsvarlig økonomiforvaltning hos virkemiddelaktørene og fylkeskommunene.

#### *Utlendingsdirektoratet (UDI)*

Riksrevisjonen har merket seg at det fortsatt ikke er tilfredsstillende rutiner og oppfølging i forbindelse med kontroll av statlige mottak. De tiltak som er gjennomført, har hatt begrenset effekt. Riksrevisjonen bemerker at manglende anbudsinnhenting på underleveranser til statlige mottak medfører sammenblanding av eierinteresser og mulige habilitetsproblemer.

#### *Sametinget*

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til gjennomføringen av budsjettet. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Riksrevisjonen registrerer at tidligere påpekte mangler og svakheter i forbindelse med Sametingets økonomiforvaltning ikke er brakt i orden. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke er utarbeidet tilfredsstillende oppfølgingskriterier for måloppnåelse.

#### *Kompetansesenter for urfolks rettigheter (KUR)*

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for Kompetansesenter for urfolksrettigheter (KUR) og kan ikke bekrefte at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil og mangler.

Riksrevisjonen peker på at KUR ikke har vært i stand til å legge fram et reviderbart regnskap for 2004, og at det er vesentlige mangler ved den interne kontrollen. Dette kan tyde på at departementet ikke har hatt tilstrekkelig oppfølging av virksomheten.

#### 3.6.1.4 KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

#### *Tilskudd til regional- og distriktpolitikken*

Riksrevisjonen konstaterer at det fremdeles gjenstår mye arbeid for å få etablert gode oppfølgingssystemer for tilskudd til regional utvikling i fylkeskommunene. I forbindelse med årsrapporten fra 2004 har departementet gitt alle fylkeskommunene og Oslo kommune individuell tilbakemelding.

(...) Planen er å innføre et nytt rapporteringssystem for fylkeskommunene fra og med rapporteringsåret 2006. (...)

#### *Intern kontroll*

Departementet vil gjennomføre kontroller med de nasjonale virkemiddelaktørene for å vurdere hvorvidt de har etablert forsvarlige og hensiktsmessige systemer for tilskuddsforvaltningen.

(...)

UDIs oppfølging av økonomiske og administrative forhold ved statlige mottak

UDI har igangsatt et internkontroll- og internrevisjonsprosjekt som skal videreutvikle og etablere nye rutiner på mottaksområdet. Noen tiltak vil bli iverksatt innen utgangen av året mens andre tiltak vil ha mer langsiktig perspektiv.

(...)

Departementet bemerker at Riksrevisjonen har undersøkt mottaksøkonomien ved tre mottak. Sett i lys av at UDI ved inngangen til 2004 hadde ansvar for 140 mottak er dette et lite antall og gir et dårlig grunnlag for generelle utsagn. De tre mottakene tilhørte samme driftsoperatør og det er ikke uventet å finne de samme mangler.

(...)

UDI har i 2005 konkurranseutsatt anskaffelse av transporttjenester, sengetøyspakker og kjøkkenutstyrs- pakker i henhold til bestemmelsene om offentlige innkjøp. (...)

Departementet har så langt ikke funnet sammenblandede eierinteresser og mulig habilitetsproblemer ved andre mottak, men vil i fremtiden ha økt oppmerksomhet rettet mot problemstillingen.

#### *Sametinget*

(...)

Riksrevisjonen påpeker at de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet ikke er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Kommunal- og regionaldepartementet viser til at Sametinget er etablert gjennom sameloven for å etterleve Grunnlovens § 110 a. Som folkevalgt organ har Sametinget stor frihet. Det er ikke en etat eller et underliggende organ i forhold til regjeringen, og den enkelte statsråd er derfor ikke ansvarlig for Sametingets politiske virksomhet eller for de politiske vedtakene Sametinget gjør på de ulike områdene. Kommunal- og regionalministeren har likevel et overordnet konstitusjonelt ansvar når det gjelder bevilgningen gitt over kap. 540 Sametinget.

(...)

For Sametingets legitimitet som folkevalgt organ og som forvaltningsorgan er det avgjørende at økonomi- og regnskapsfunksjonen i Sametinget holder høy kvalitet. Kommunal- og regionaldepartementet har merket seg at Sametinget i ulike sammenhenger peker på at det ikke har tilstrekkelig med ressurser innenfor økonomi- og regnskapsfunksjonen til å prioritere utviklingsoppgaver. Departementet forutsetter imidlertid at Sametinget innenfor de til enhver tid gjeldende rammer prioriterer tilstrekkelig med ressurser til økonomi- og regnskapsfunksjonen for å sikre at rutinefor og gjennomføringen av økonomiforvaltningen er fullt ut tilfredsstillende.

(...)

#### *Kompetansesenteret for urfolks rettigheter*

Riksrevisjonen peker på at regnskapet ikke var reviderbart på tidspunktet for revisjon pga. manglende/mangelfull dokumentasjon av obligatorisk regnskapsmateriale.

Kommunal- og regionaldepartementet ser alvorlig på de forholdene Riksrevisjonen har tatt opp, men viser samtidig til at departementet fra årsskiftet 2004/2005 har iverksatt flere tiltak for å få på plass gode rutiner for senterets økonomiforvaltning. (...)"

#### 3.6.1.5 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå vil rette opp svakheter i forbindelse med styringen av underliggende virksomheter. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det utarbeides retningslinjer for

styring som bl.a. sikrer at det gis skriftlige tilbakemeldinger på virksomhetenes årsrapportering om deres måloppnåelse.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det ennå ikke er etablert gode oppfølgings- og rapporteringsrutiner for tilskuddsordningene til regional- og distriktpolitiske formål. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at departementet har etablert et rapporteringsprosjekt med tanke på å innføre et forbedret rapporteringssystem fra fylkeskommunene, og forutsetter at departementet i den sammenheng følger opp fylkeskommunenes egne systemer for oppfølging i tråd med hovedmålet for tilskuddsmidlene.

Riksrevisjonen vil understreke departementets ansvar for at det er etablert betryggende intern kontroll med tilskudd som forvaltes av andre aktører. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå vil gjennomføre kontroller hos de nasjonale virkemiddelaktørene, og at departementet vil innhente rapporter fra fylkeskommunene om hvilke kontrollordninger de har etablert.

Riksrevisjonen har merket seg at det videreutvikles og etableres nye rutiner for de statlige mottakene, herunder forbedring og videreutvikling av økonomidelen av mottakstilsyn, og er tilfreds med at det nå vil bli økt oppmerksomhet omkring eventuelle sammenblandede eierinteresser og habilitetsproblemer ved mottakene.

Riksrevisjonen har merket seg departementets forutsetning om at Sametinget til enhver tid prioriterer tilstrekkelige ressurser til økonomi- og regnskapsfunksjon, og at det er iverksatt tiltak for å forbedre økonomiforvaltningen i Sametinget.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på at det ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp Kompetansesenter for urfolksrettigheters økonomiforvaltning, men har merket seg at departementet nå har iverksatt tiltak for å rette opp forholdene, og at dette arbeidet vil videreføres.

### 3.6.2 Komiteens merknader

Komiteen merker seg at det for regnskapsåret 2004 er avgitt fem avsluttende revisjonsbrev hvorav revisjonsbrevene for Utlendingsdirektoratet, Sametinget og Kompetansesenter for urfolksrettigheter er avgitt med vesentlige merknader. Komiteen merker seg videre at Riksrevisjonen ikke har hatt merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det ennå ikke er etablert gode oppfølgings- og rapporteringsrutiner for tilskuddsordningene til regional- og distriktpolitiske formål. Komiteen forutsetter at det etableres egne kontroller for å sikre forsvarlig økonomiforvaltning hos virkemiddelaktørene og fylkeskommunene.

Komiteen finner det kritikkverdig at Utlendingsdirektoratets (UDI) disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, ikke er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette knytter seg til UDIs oppfølging av de økonomiske og administrative forholdene ved statlige mottak og at det ikke foretas noen

reell kontroll av den underdokumentasjon på økonomiområdet som sendes inn fra mottakene.

Komiteen viser til at det ved behandlingen av statsregnskapet for 2003 ble bedt om særskilt tilbakemelding i statsregnskapet for 2004 vedrørende rutiner for tilbakebetaling og registrering ved gjeninnvandring. Komiteen merker seg at dette arbeidet ennå ikke er sluttført i Kommunal- og regionaldepartementet, på tross av at man uttalte dette ved statsregnskapet i 2003 og forutsetter at Arbeids- og inkluderingsdepartementet følger opp Stortingets anmodning.

Komiteen ser alvorlig på at manglende anbudsinnhenting på underleveranser til de statlige mottakene kan ha medført sammenblanding av eierinteresser og mulig habilitetsproblemer ved mottakene Lier og Tanum. Komiteen registrerer at departementet så langt ikke har funnet sammenblandede eierinteresser og mulige habilitetsproblemer ved andre mottak. Komiteen forutsetter at det rettes økt oppmerksomhet mot problemstillingen.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til gjennomføring av budsjettet i Sametinget. Komiteen registrerer at de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, ikke er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Komiteen finner det alvorlig at Riksrevisjonens tidligere påpekte mangler og svakheter i forbindelse med Sametingets økonomiforvaltning ikke er brakt i orden. Komiteen merker seg at det i svar fra departementet (10. august 2005) til Riksrevisjonen, vises til at det har blitt iverksatt flere tiltak for å rette opp mangler og svakheter i økonomiforvaltningen i Sametinget. Komiteen fortsetter at det iverksettes tilstrekkelige tiltak slik at økonomiforvaltningen forbedres og ber om at Riksrevisjonen følger utviklingen.

Komiteen forutsetter at det er iverksatt tiltak for å rette opp forholdene innenfor Kompetansesenter for urfolksrettigheters økonomiforvaltning.

## 3.7 Kultur- og kirkedepartementet

### 3.7.1 Sammendrag

#### 3.7.1.1 KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Departementet har ansvar for 40 virksomheter og to særlovsselskaper. Riksrevisjonen har avgitt 42 avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har merknader til departementets eierstyring av særlovsselskapene Norsk Tipping AS og Opplysningsvesenets fond.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i tre heleide selskaper og seks deleide selskaper. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning i ett heleid aksjeselskap og to særlovsselskaper som forvaltes av departementet.

#### Tilskudd

Riksrevisjonen har for 2004 revidert utvalgte tilskudd forvaltet av departementet og underliggende

virksomheter. Kontrollen avdekket mangelfull dokumentasjon av departementets rutiner for oppfølging og kontroll av informasjon fra tilskuddsmotakere.

### 3.7.1.2 SELSKAPER M.M. DER RIKSREVISJONEN HAR MERKNADER TIL STATSRADENS FORVALTNING

#### 3.7.1.2.1 *Norsk Tipping AS - avsetning til tiltak mot spilleavhengighet*

KKD instruerte i brev av 31. mars 2005 Norsk Tipping AS til å avsette 12 mill. kroner av overskuddet til tiltak rettet mot spilleavhengighet.

Departementets instruksjon kom etter at styret for Norsk Tipping AS hadde avlagt årsregnskapet og Riksrevisjonen hadde avsluttet sin revisjon. Pålegget innebærer at Norsk Tipping AS måtte avlegge nytt regnskap, at det måtte gjøres ny styrebehandling, og at Riksrevisjonen måtte gjøre tilleggshandlinger i sin revisjon.

I brev av 26. april 2005 til departementet reiste Riksrevisjonen spørsmål om KKD hadde myndighet til å avsette midler til spilleavhengighet i Norsk Tipping AS' regnskap. Av loven om pengespill framgår det at forslag til avsetning av midler mot spilleavhengighet skal vedtas ved kongelig resolusjon før det avsettes i regnskapet for Norsk Tipping AS. En slik hjemmel forelå ikke i forkant.

Departementet svarte i brev av 24. mai 2005 at lovteksten er noe uklar på dette punktet, og at man vil vurdere å presisere dette nærmere neste gang loven revideres.

#### 3.7.1.2.2 *Opplysningsvesenets fond (OVF) - kravene til avkastning og risikoen ved investeringer*

Opplysningsvesenets fond forvalter verdier knyttet til eiendommer og finanskapital som blant annet tilgodeser kirkelige formål. Investeringer i finanskapital gir normalt høyere avkastning, men også større risiko. De siste årene har det vært en økning i andelen av verdier investert som finanskapital.

For å møte situasjoner med nedgang i finansmarkedene er det etablert et bufferfond som kan disponeres dersom regnskapet viser negativt resultat. Departementet har lagt til grunn at bufferfondet skal bygges opp til det har nådd et nivå som gir stabilitet ved svikt i finansinntektene. Oppbygging av bufferfondet skal ha prioritet i årene framover.

OVF har gått med et betydelig overskudd i 2004, blant annet som følge av et godt år i finansmarkedene. Til tross for dette har OVF bygd ned bufferfondet med 23,5 mill. kroner, slik at fondet ved utgangen av året var på 3,4 mill. kroner.

Med bakgrunn i ovennevnte ba Riksrevisjonen departementet om en redegjørelse for hvordan departementet ser for seg oppbygging av bufferfondet til et forsvarlig nivå som ivaretar siktemålet om stabilitet ved svikt i finansinntektene.

Departementet svarte at det fortsatt er et mål å bygge opp bufferfondet gjennom avsetninger fra avkastningen. Departementet viste til at det kan gjøres lempinger

blant annet i kravet til inflasjonssikring i enkelte år for å bidra til oppbygging av fondet.

#### 3.7.1.2.3 *Departementets styring og oppfølging av Hundreårsmarkeringen Norge 2005 AS*

Stortinget vedtok i 1998 å gi selskapet tilsagn om statstilskudd for perioden 2000-2005 for inntil 215 mill. kroner utover tidligere gitt bevilgning på 65 mill. kroner, slik at total tilsagnsramme utgjorde 280 mill. kroner. I St.prp. nr. 1 (1998-1999) ble selskapet bedt om å legge fram et budsjett for perioden 1999-2005 innenfor en totalramme på 280 mill. kroner. Det framgår at selskapets målsetting er at sponsor- og lisensinntekter skal tilsvare den statlige bevilgningen på 280 mill. kroner. Basert på regnskapstall for perioden 1998-2004 framgår det at selskapets samlede sponsor- og lisensinntekter i denne perioden kun utgjorde ca. 55 mill. kroner. De endelige tallene for sponsor- og lisensinntekter kan imidlertid først fastsettes når regnskapet for 2005 foreligger.

Selskapets årsregnskap for 2004 viser et underskudd på 8,2 mill. kroner og tapt egenkapital. Av årsregnskapet framgår det videre at til tross for manglende dekning har selskapet inngått avtaler vedrørende prosjekter i 2005 på til sammen 55,4 mill. kroner. Selskapets budsjett for 2005 viser et samlet underskudd på 50 mill. kroner. På ekstraordinær generalforsamling 26. april 2005 ble det valgt nytt styre i selskapet.

Riksrevisjonen ba i brev av 6. juli 2005 departementet om en redegjørelse for departementets styring og oppfølging av selskapets drift blant annet sett i forhold til forutsetningen at alle prosjekter skulle belastes med et prosentvis dekningsbidrag til ledelse, prosjektledelse og økonomistyring, og målet om balanse mellom sponsor- og lisensinntekter og den statlige bevilgningen.

Departementet viser til at styring av selskapet har skjedd gjennom vedtak på generalforsamlinger, tilskuddsbrev og budsjettsøknader. Videre vises det til at selskapets organisasjonsform som aksjeselskap ikke involverer departementet i den daglige drift, og at det ikke følger som normal prosedyre å framlegge internregnskaper og budsjetter for departementet. I lys av selskapets økonomiske problemer opplyser departementet at en fullstendig redegjørelse for selskapets økonomiforvaltning vil foreligge for Stortinget når selskapets sluttregnskap foreligger.

### 3.7.1.3 DEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD

#### 3.7.1.3.1 *Norsk Tipping AS*

I rapporteringen til Stortinget om regnskapene for 2003 påtalte Riksrevisjonen at Norsk Tipping AS hadde gått inn med betydelig kapitaltilførsel i to datterselskaper og dermed fått reduksjon i spilleoverskuddet. Riksrevisjonen mente at KKD i forkant burde gjort grundigere vurderinger av om det var riktig å gå inn i engasjementene. Det var heller ikke etablert vedtekter som satte rammer for hvilke formål datterselskapene skulle kunne ha, og hvilken risiko som var akseptabel. Riksrevisjonen påtalte at KKDs eierstyring i stor grad syntes å basere seg på

mundlig kommunikasjon, og at sentrale spørsmål om kontroll ikke ble tatt opp med styret.

Departementet utarbeider nå retningslinjer for Norsk Tipping AS og selskapets styre. Disse skal være på plass innen utgangen av 2005. Videre tar departementet sikte på å avholde en ekstraordinær generalforsamling i løpet av høsten 2005 for å drøfte Norsk Tipping AS' videre engasjement i datterselskapene og premisene for dette, herunder overføring av verdier fra morselskap til datterselskap.

Riksrevisjonen vil fortsatt følge saken.

#### 3.7.1.4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen finner det uheldig at departementet har instruert avsetninger i Norsk Tipping AS' regnskap uten at det forelå hjemmel for dette. Når det gjelder Opplysningsvesenets fond, er det uklart hvordan departementet ser for seg oppbygging av bufferfondet til et forsvarlig nivå som ivaretar siktemålet om stabilitet ved svikt i finansinntektene.

Riksrevisjonen merker seg at departementet fortsatt synes å mene at overføringen av midler til datterselskapene i Norsk Tipping AS er rent kommersielle beslutninger som tilligger styret, til tross for at kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt noe annet. Riksrevisjonen ser samtidig positivt på at departementet vil avholde en ekstraordinær generalforsamling, der blant annet overføring av verdier mellom Norsk Tipping AS og datterselskaper vil være tema.

Riksrevisjonen bemerker at driften av Hundreårsmarkeringen Norge 2005 AS ikke har vært økonomisk forsvarlig, og at det kan stilles spørsmål ved departementets eierstyring og oppfølging av tilskuddet. Riksrevisjonen konstaterer at departementet har valgt nytt styre i selskapet, som har fått i oppdrag å skaffe fullstendig oversikt over selskapets disposisjoner.

#### 3.7.1.5 KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

Opplysningsvesenets fond (OVF) - kravene til avkastning og risikoen ved investeringer

I Riksrevisjonens dokument pkt. 2.2 er det opplyst at departementet har vist til "at det kan gjøres lempinger bl.a. i kravet om inflasjonssikring for å bidra til oppbygging av fondet." Dette er ikke korrekt eller i samsvar med departementets syn. Som det fremgår av departementets brev 24. mai 2005 til Riksrevisjonen om Kravene til avkastning i lov om Opplysningsvesenets fond, er innfrielsen av kravet om inflasjonssikring avhengig bl.a. av finansmarkedenes utvikling i tiden framover, jf. også departementets brev av 27. juni 2003 til Riksrevisjonen. Det er departementets syn at det ikke vil være adgang til å avsette midler fra avkastningen til bufferfond før inflasjonssikringen er ivaretatt. (...)

Som det framgår av ovennevnte, vil oppbyggingen av bufferfond være avhengig av at den årlige avkastningen blir av en slik størrelse at det er rom for årlige avsetninger til bufferfondet, gitt de utgiftsforpliktelser fondet i dag er pålagt. Det er således usikkerheten i fondets årlige avkastning, bl.a. som følge av svingninger i finansmarkedene, som naturlig medfører usikkerhet eller uklarhet i mulighetene for bufferfondets oppbygging over tid. Dette ble uttrykkelig framholdt i departementets nevnte brev av 27. juni 2003 til Riksrevisjonen.

(...)

Tilskudd - dokumentasjon av rutiner for oppfølging og kontroll

(...)

Riksrevisjonens bemerkning om mangelfull dokumentasjon av rutiner for oppfølging og kontroll av informasjon fra tilskuddsmottakere, stiller derfor departementets håndtering av tilskudd i et litt uheldig og til dels misvisende lys. Bemerkningen er etter vår oppfatning ikke dekkende for den faktiske situasjonen. Departementet har riktig nok, som Riksrevisjonen påpeker, ikke enda utarbeidet et eget dokument som redegjør for rutiner og oppfølging av tilskudd. Det betyr imidlertid ikke at selve styringen, oppfølgingen og kontrollen av tilskudd er mangelfull, slik Riksrevisjonens fremstilling av saken kan gi inntrykk av.

Som det fremgår av departementets brev til Riksrevisjonen av 24. mai 2005 om revisjon av tilskudd for 2004, vil departementet likevel samle og innarbeide dagens interne rutiner for oppfølging og kontroll i et eget dokument for ytterligere å dokumentere departementets arbeid med oppfølging og kontroll av tilskudd, jf. også Riksrevisjonens dokument pkt. 1.3.2. Dokumentet er under utarbeidelse i departementet. Det vil bli sendt kopi av dokumentet til Riksrevisjonen så snart det foreligger."

#### 3.7.1.6 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har en plan for hvordan den frie egenkapitalen (bufferfondet) i Opplysningsvesenets fond skal trappes opp til et forsvarlig nivå. Forutsetningen har vært at bufferfondet skal ha en størrelse som gjør at fondets forpliktelser kan dekkes også i perioder med svikt i finansinntektene. Det er uklart hvordan et eventuelt underskudd i fremtiden skal kunne inndekkes. Riksrevisjonen tar til etterretning departementets presisering om at det ikke vil være adgang til å avsette midler fra avkastningen til bufferfond før inflasjonssikringen er ivaretatt.

Riksrevisjonen har påpekt mangelfull dokumentasjon av departementets rutiner for oppfølging og kontroll av informasjon fra tilskuddsmottakere. Departementet svarer at det foretas en tilstrekkelig kontroll av tilskuddsmidlene. Riksrevisjonen har merket seg dette, og ser positivt på de tiltak som departementet vil iverksette, men understreker betydningen av at kontrollene dokumenteres.

Riksrevisjonen fastholder at departementet har et ansvar for at det fastsettes rammer for Norsk Tipping AS' datterselskaper. Det må påses at virksomhetsområde og økonomi for datterselskapene er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og premisser gitt i selskapslovgivningen.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil gi Stortinget en fullstendig redegjørelse for økonomiforvaltningen i selskapet Hundreårsmarkeringen Norge 2005 når selskapets sluttregnskap foreligger.

#### 3.7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt 42 avsluttende revisjonsbrev uten merknader, og at Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning i tre selskaper.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kultur- og kirke departementet ikke har en plan for hvordan den frie egenkapitalen i Opp-

lysningsvesenets fond skal trappes opp til et forsvarlig nivå, og forutsetter at departementet klargjør hvordan et eventuelt underskudd i fremtiden skal inndeckes.

Komiteen viser til komiteens merknader i Innst. S. nr. 145 (2004-2005), jf. Dokument nr. 1 (2004-2005), der komiteen sier seg enig med Riksrevisjonen "(...) i at det er behov for klare retningslinjer for Norsk Tipping AS og styret i Norsk Tipping AS i forhold til premisene for driften av datterselskapene og forutsetter at slike regler kommer på plass så snart som mulig", og vil på ny understreke departementets ansvar for at det fastsettes rammer for Norsk Tipping AS' datterselskaper. Komiteen venter at departementet gjennom fastsettelse av slike rammer sikrer at virksomhetsområde og økonomi for datterselskapene er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og premisser gitt i selskapslovgivningen.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens bemerkning om at driften av Hundreårsmarkeringen Norge 2005 ikke har vært økonomisk forsvarlig, og vil i denne sammenheng understreke styrets økonomiske ansvar. Komiteen har videre merket seg at departementet vil legge frem for Stortinget en fullstendig redegjørelse for selskapets økonomiforvaltning når selskapets sluttregnskap foreligger, og ber om at dette gjøres uten unødig opphold.

### 3.8 Landbruks- og matdepartementet

#### 3.8.1 Sammen drag

##### 3.8.1.1 LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Departementet har ansvar for ni virksomheter, herunder fire forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Åtte av virksomhetene har fått revisjonsbrev uten merknader, mens én har fått revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i et heleid aksjeselskap, tre deleide aksjeselskaper og ett statsforetak. Riksrevisjonen har ikke merknader til departementets forvaltning av statens interesser i selskapene.

##### 3.8.1.1.1 *Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet*

Departementets forberedelser til etableringen av Mattilsynet

Fordi Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Mattilsynets regnskap, har Riksrevisjonen bedt departementet redegjøre for om forberedelsene til etablering av Mattilsynet har vært gode nok. Departementet ble også bedt om å redegjøre for tiltak som eventuelt vil bli etablert for å følge opp Mattilsynet.

Departementet mener at det har vært avsatt tilstrekkelig tid og ressurser til forberedelse og oppfølging, og at oppfølging av interimorganisasjonen og Mattilsynet har vært hensiktsmessig og i hovedsak tilstrekkelig. Departementet har videre svart at utfordringene for Mattilsynet i 2004 først og fremst har vært knyttet til å

oppretholde kompetanse og kapasitet i økonomifunksjonen i påvente av at driftsfunksjonene på området ble flyttet til Sortland. Det har også vært utfordringer knyttet til å implementere integrerte økonomi- og virksomhetsstyringssystemer og å gjennomføre økonomistyring i en desentralisert etat. Etter departementets vurdering hadde ikke disse utfordringene blitt vesentlig redusert selv ved mer omfattende forberedelser.

#### Mattilsynets årsrapport

I årsrapporten til Mattilsynet framkommer det at resultatkravene i noen av styringsparametrene kun delvis er oppfylt, men årsaken til disse avvikene er i liten grad forklart i rapporten.

Det er for 2004 satt av 230 mill. kroner til omstilling i forbindelse med etablering av Mattilsynet. I årsrapporten for 2004 sier Mattilsynet at det ikke kan utelukkes at enkelte utgifter knyttet til drift har blitt regnskapsført som omstilling eller vice versa, og at regnskapstallene for omstilling derfor er beheftet med usikkerhet. Det kan derfor ikke sies at resultatkravene er blitt innfridd. Departementet har bemerket at det ikke i enhver sammenheng er en skarp grense mellom hvilke kostnader som er knyttet til ordinær drift, og hvilke som er knyttet til omstilling.

#### 3.8.1.2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR VESENTLIGE MERKNADER

##### 3.8.1.2.1 *Mattilsynet*

##### Regnskapsrutiner/intern kontroll

Mangelfulle avstemmingsrutiner har blant annet ført til uavklarte differanser i regnskapet, manglende kontroll med utbetalinger og feilposter. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om manglende avstemninger av regnskapet og oppfølginger på andre områder kan ha bidratt til en lite tilfredsstillende internkontroll, og at det derfor kan være risiko for at Mattilsynets regnskap kan inneholde vesentlige feil og mangler.

Departementet har svart at matreformen innebar en betydelig nedbemanning av de tidligere hovedkontorene og omfattende desentralisering av sentrale oppgaver. Blant annet ble økonomifunksjonen lagt til regionkontoret i Sortland. Departementet er enig i at det har forekommet visse mangler i regnskapet for 2004. På bakgrunn av at etableringen av Mattilsynet har vært en stor og komplisert omorganisering, er departementet likevel tilfreds med etaten, og Mattilsynet har, til tross for enkelte feil og mangler, levert et regnskap for 2004 som etter departementets vurdering gir et tilfredsstillende uttrykk for aktiviteten. Departementet kan ikke se at de mangler som er avdekket, er av slik karakter at det foreligger risiko for at regnskapet inneholder vesentlige feil og mangler.

##### Styring av IKT-virksomheten

I tildelingsbrevet for 2004 peker LMD på at utvikling av hensiktsmessige IT-løsninger vil være helt avgjørende for om Mattilsynet vil kunne klare å fungere som et enhetlig og effektivt tilsynsorgan. Videre bør Mattilsynet ha en strategi for hvilke teknologiske



og organisatoriske utfordringer som må løses på kort sikt, men bør samtidig innen utgangen av 2004 ha utarbeidet et IT-strategisk dokument for de neste årene.

Mattilsynet har arbeidet med å utvikle en IKT-strategi, men har per juni 2005 ikke ferdigstilt et strategidokument. Arbeidet med et forankret strategidokument er utsatt til tidlig høst 2005. Mattilsynet har arbeidet med prinsipper for informasjonssikkerhet som ble vedtatt av ledelsen i februar 2005, men organisering og forankring av sikkerhetsarbeidet ble ikke avklart.

#### Lønn

Riksrevisjonen har etterlyst dokumentasjon av grunnlagsmateriale i forbindelse med lønnsmessig innplassering av ansatte per 1. januar 2004 og for videreføring av lønn og individuelle arbeidsavtaler for tidligere kommunalt ansatte. Ved gjennomføring av revisjonen fikk Riksrevisjonen opplyst at det ikke finnes noen systematisk arkivering av grunnlagsdokumentasjon for lønnsinnplassering av tidligere kommunalt tilsatte.

Riksrevisjonen peker på at registrerte grunnopplysninger for lønnsfastsettelsen og grunnlag for godtgjørelser for ca. 940 ansatte fra kommunal sektor ikke kan etterkontrolleres.

#### Anskaffelser

Revisjonen har påpekt at det ikke er ført anbudsprotokoll i 2004 i samsvar med forskrift om offentlige anskaffelser. Mattilsynet har ved flere tilfeller videreført tidligere inngåtte avtaler om kjøp fra de tidligere statlige tilsynene, uten at nye anbudsrunder er gjennomført.

Riksrevisjonen har registrert at anskaffelser for ca. 470 mill. kroner er gjennomført uten at det i ettertid lar seg etterprøve om regelverket er fulgt.

#### Innkrevning av gebyrer og avgifter

Innkrevningen av avgifter og gebyrer i matforvaltningen var forutsatt å skulle starte fra 1. januar 2004. Imidlertid ble departementets forskrift først fastsatt 28. januar 2004, samtidig med at veiledningen for saksbehandlere var forsinket. Riksrevisjonen har kritisert at gebyrinnkrevningen på denne bakgrunn først kom i gang i midten av februar, og at staten tapte gebyrer som skulle vært krevd inn.

Departementet har svart at Mattilsynet måtte finne et system for gebyrberegning som sikret at gebyret ikke oversteg tjenestens kostnad. Dette medførte at gebyrforskriften ble forsinket, og at inntektsgrunnlaget for 2004 dermed ble redusert med 1 1/2 måned. Departementet antar at provenytapet av forsinket ikrafttreden utgjorde i størrelsesorden 1-2 mill. kroner. LMD er enig i at det nye gebyrsystemet burde vært klart tidligere for å sikre oppstart av innkreving fra 1. januar 2004.

Riksrevisjonen har merket seg at det ikke kreves innrenter ved for sen betaling, og at det ikke er etablert et eget kontroll- og rapporteringssystem.

### 3.8.1.3 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

#### *Mattilsynets regnskap*

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for Mattilsynet og kan ikke bekrefte at regnskapet er uten vesentlige feil eller mangler.

Det foreligger vesentlige brudd på reglement for økonomistyring i staten, og enkelte disposisjoner er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Revisjonen har påvist at det på en rekke områder er mangelfull dokumentasjon av foretatte disposisjoner, og at det ikke er etablert rutiner og retningslinjer for god intern kontroll.

#### *Mattilsynets IKT-strategi*

Riksrevisjonen peker på at Mattilsynet gjennom hele 2004 har manglet et formalisert dokument for styring av IKT-virksomheten i form av IKT-strategidokument med tilhørende handlingsplaner og vedtatte retningslinjer for sikkerhet i sine informasjonssystemer.

### 3.8.1.4 LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003) ble det lagt vekt på bl.a. god framdrift, og det ble pekt på at omstillingsarbeidet ville være omfattende og krevende og gå over flere år. Det ble her lagt til grunn at hovedtyngden av omstillingsarbeidet vil være gjennomført i løpet av 2005, og at en i 2004 særlig ville prioritere etablering av fysiske strukturer - avvikling av nåværende tilsynsvirksomheter, flytting og samlokalisering, kjøp av utstyr, samordning av systemer og rutiner samt personalpolitiske og organisatoriske tiltak. I 2005 ble det forutsatt at samordning av systemer og rutiner samt personalpolitiske og organisatoriske tiltak ville finne sted. Det var således lagt til grunn at en rekke systemer og rutiner ikke ville være ferdig etablert fra oppstart, og at en måtte påregne en overgangsperiode før disse var på plass.

(...)

Etter departementets vurdering har det også vært avsatt tilstrekkelig tid og ressurser til planlegging og forberedelser i forbindelse med opprettelsen av Mattilsynet sett i forhold til de uheldige konsekvenser en langvarig forberedelsesfase vil ha. Denne vurderingen må ses i lys av at ressursbruken må være forsvarlig, og at flere av de forhold Riksrevisjonen har anført må utvikles etter at virksomheten er etablert.

(...)

#### Lønn

(...)

Departementet finner at grunnlaget for innplassering og videreføring av individuelle arbeidsavtaler for ansatte fra kommunal sektor som ble overført til Mattilsynet 01.01.2004, kunne vært ytterligere dokumentert, men legger til grunn at den løsningen som ble valgt gjorde at dokumentasjonen ikke kan skille seg vesentlig fra om den var blitt bekreftet skriftlig av nærmeste overordnede i kommunene/IKS. Det lå en betydelig dokumentasjonsverdi i den kontroll som ble gjort mot PAI-registeret og kontrollarbeid mot lønnsansvarlig enhet i de avgivende virksomheter.

Departementet mener derfor at det ikke er grunnlag for Riksrevisjonens påstand om at grunnopplysninger for lønnsfastsettelse og godtgjørelse ikke kan etterkontrolleres.

### Anskaffelser

Riksrevisjonen anfører at anskaffelser for ca. 470 mill. kroner er gjennomført uten at det i ettertid lar seg etterprøve om regelverket er fulgt. Selv om det i 2004 ikke i alle tilfeller ble ført anbudsprotokoll hvor dette kreves, har Mattilsynet i ettertid arbeidet for å få nødvendig dokumentasjon på plass. Det bør derfor nå være mulig å etterprøve om regelverket er fulgt. Departementet mener derfor Riksrevisjonens fremstilling er lite nyansert på dette punktet.

Departementet kan heller ikke se at en i løpet av revisjonsprosessen har blitt forelagt beregninger som viser hvordan Riksrevisjonen har kommet frem til det angitte beløpet på 470 mill. kroner. (...)

Med utgangspunkt i at store deler av de utbetalinger som fant sted i 2004 var basert på en prolongering av tidligere inngåtte avtaler i de tidligere tilsynene og/eller basert på avrop på rammeavtaler inngått i 2003, finner departementet det nødvendig å kommentere enkelte større anskaffelser foretatt i 2004.

Når det gjelder anskaffelser av laboratorietjenester (analyser), er slike analyser av avgjørende betydning for at Mattilsynet skal kunne ivareta sin oppgave som tilsynsetat med matproduksjonen. Og det var derfor nødvendig med overgangsordninger fra de tidligere tilsynene slik at Mattilsynet hadde tilgang til laboratorietjenester fra 01.01.2004. (...)

Dette opplegget ble ansett som en helt nødvendig overgangsordning, fram til at et nytt system med anbud var etablert. Om lag 170 mill. kr kan knyttes til videreføringen av ordningene med de tidligere leverandørene av laboratorietjenester, overvåknings- og kontrollprogrammer, forvaltningstøtte. I tillegg er det videreført avtaler som tidligere tilsyn har inngått på grunnlag av anbudskonkurranser for om lag 40 mill. kr.

Mattilsynet har også som tidligere redegjort for i 2004 kjøpt utstyr og tjenester knyttet til IKT på rammeavtaler inngått i 2003. IKT-anskaffelsene på disse rammeavtalene utgjør ca. 76 mill. kr Mattilsynet har i løpet av revisjonsprosessen oversendt Riksrevisjonen dokumentasjon på at rammeavtalene er inngått i tråd med regelverket.

### Innkrevning av gebyr og avgifter

(...)

Det ble fra 01.01.2004 innført et helt nytt system for gebyrer og avgifter i Mattilsynet. (...) Det var kun gebyr for særskilte ytelser hvor innkrevningen ble forsinket. Tapte inntekter som følge av dette er som tidligere opplyst estimert til 1-2 mill kr av de samlede budsjetterte inntekter på 654 mill kr

Riksrevisjonen har merket seg at det ikke kreves inn renter ved for sen betaling. Departementet vil imidlertid presisere at dette bare gjelder fram til 1. gangs purring. De krav som ikke er innbetalt etter 1. gangs purring går til inkasso, noe som medfører at foruten purregebyr også blir belastet med renter beregnet fra forfallsdato. Erfaringer fra de tidligere tilsynene tilsier at belastning av gebyr og renter ved 1. gangs purring ikke gir inntekter som står i et rimelig forhold til de ressursene som medgår til å fakturere og følge opp kravene inkludert renter.

Departementet vil for øvrig opplyse at det nå er etablert kontroll og rapporteringssystem som sikrer kontroll med at det blir krevd inn gebyrer for gebyrpliktige ytelser.

(...)

### Mattilsynets IKT-strategi

Riksrevisjonen peker på at Mattilsynet gjennom hele 2004 har manglet et formalisert dokument for styring av IKT-virksomheten i form av IKT-strategidokument med tilhørende handlingsplaner og vedtatte retningslinjer for sikkerhet i sine informasjonssystemer.

Som tidligere nevnt har det vært en forutsetning at videreutvikling av en rekke systemer og rutiner også måtte skje i 2005. Departementets tildelingsbrev til Mattilsynet for 2004 inneholdt riktignok en passus om at Mattilsynet innen utgangen av 2004 bør ha utarbeidet et IKT-strategidokument for de neste årene. Så vidt Landbruks- og matdepartementet kjenner til, foreligger det imidlertid ikke noe regelverkskrav til en virksomhet om at det skal foreligge et formalisert dokument i form av et IKT-strategidokument, og det er således heller ikke satt som et krav som måtte oppfylles i løpet av 2004.

(...) Det er derfor etter departementets oppfatning ikke grunnlag for å anta at styringen og forankringen av IKT-virksomheten i Mattilsynet i 2004 har vært vesentlig skadelidende ved at strategiplanarbeidet er blitt forsinket. Mattilsynet har videre nå i september 2005 vedtatt et IKT-strategidokument.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at en virksomhet bør ha både en policy og retningslinjer for sikkerhet i sine informasjonssystemer. Som Riksrevisjonen påpeker, har Mattilsynet utviklet et sett prinsipper for informasjonssikkerhet. Departementet legger til grunn at Mattilsynet på dette grunnlag vil opprette strukturer som sikrer god sikkerhet på alle relevante områder.

(...)"

### 3.8.1.5 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for Mattilsynet og kan ikke bekrefte at regnskapet er uten vesentlige feil og mangler selv om departementet er av den oppfatning at de feil og mangler som er avdekket, ikke er av et slikt omfang eller alvorlighet at dette bør være grunnlag for å stille spørsmål ved regnskapet til Mattilsynet for 2004.

Riksrevisjonen er innforstått med at det var store utfordringer knyttet til matreformen, og at 2004 måtte bli et overgangsår. Riksrevisjonen vil likevel understreke at dette ikke gir anledning til å avvike fra statlige regelverks krav til regnskapsavleggelse, dokumentasjon og intern kontroll.

Riksrevisjonen har avdekket avvik fra krav til dokumentasjon av regnskapsposter og kontrollrutiner som er så betydelige at det er risiko for vesentlige feil i regnskapet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ikke er gjennomført tilfredsstillende avstemming av regnskapet verken gjennom året eller ved årsavslutningen. Rutiner for regnskapsavstemminger burde vært kjent for Mattilsynet blant annet ved overføring av kompetanse fra de tidligere statlige tilsynene. Denne kompetansen burde vært bedre utnyttet. Så lenge regnskapet ikke er avstemt i henhold til regelverket, og det fortsatt er uavklarte differanser, vil det hefte usikkerhet om påliteligheten til regnskapet.

Riksrevisjonen er også kritisk til at lønnsfastsettelsen for ca. 940 medarbeidere som ble overført fra kommunal virksomhet, ikke kan etterkontrolleres på grunn av dårlig eller manglende dokumentasjon. Riksrevisjonen vil understreke at registrering av lønnsopplysninger i ulike dataregistre ikke nødvendigvis garanterer for riktigheten så lenge grunnlaget for registreringen ikke er arkivert og således ikke kan danne grunnlag for etterkontroll.

Videre ser Riksrevisjonen alvorlig på at store anskaffelser i 2004 er gjennomført uten at det i ettertid lar seg etterprøve om regelverket er fulgt. Riksrevisjonen er kjent med at Mattilsynet langt inn i 2005 blant annet har arbeidet med å lage anbudsprotokoller for innkjøp foretatt i første halvår 2004. Det følger av regelverket at anbudsprotokoll skal føres fortløpende. Utarbeidelse av anbudsprotokoll over ett år etter at anskaffelsen er foretatt, er utilfredsstillende og har etter Riksrevisjonens oppfatning også begrenset verdi.

Riksrevisjonen ser det uheldige i at Mattilsynet synes å ha gitt en generell dispensasjon fra regelverket om at det ikke skal kreves renter ved 1. gangs purring. Regelverket hjemler ikke et slikt generelt unntak.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Mattilsynet gjennom hele 2004 har manglet et formalisert dokument for styring av IKT-virksomheten i form av IKT-strategidokument med tilhørende handlingsplaner og vedtatte retningslinjer for sikkerhet i sine informasjonssystemer, og at dette ikke ble fulgt opp av departementet.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet og Mattilsynet har iverksatt tiltak og vil iverksette ytterligere tiltak framover som vil bidra til å forbedre og rette opp en rekke av de forholdene som Riksrevisjonen har påpekt. Riksrevisjonen vil følge opp gjennomføringen av tiltakene i den løpende revisjonen.

### 3.8.2 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader og at det ikke er merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for Mattilsynet. I tillegg kan ikke Riksrevisjonen bekrefte at regnskapet er uten vesentlige feil og mangler.

Komiteen konstaterer at det ikke er gjennomført tilfredsstillende avstemming av regnskapet. Det har ført til uavklarte differanser i regnskapet, manglende kontroll med utbetalinger og feilposterings. Komiteen understreker at all offentlig forvaltning må gjennomføre tilfredsstillende avstemming av regnskapet.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen er innforstått med at matreformen medførte at 2004 måtte bli et overgangsår, men at det ikke gir anledning til å avvike fra statlige regelverks krav til regnskapsavleggelse.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om forberedelsene til etableringen av Mattilsynet har vært gode nok, om det er avsatt tilstrekkelige ressurser og om departementets oppfølging har vært hensiktsmessig og tilstrekkelig. Komiteen registrerer at departementet mener at det er stilt tilstrekkelige ressurser til disposisjon. Komiteen antar at hvis det hadde vært stilt tilstrekkelige ressurser til disposisjon, så hadde statlige regelverks krav til regnskapsavleggelse vært overholdt.

Komiteen merker seg at departementet i brev til komiteen, datert 21. februar 2006, "tar på alvor de svakheter som Riksrevisjonen har avdekket" og videre at "Mattilsynet må forholde seg til de krav som økonomiregelverk og øvrig regelverk i staten stiller".

Komiteen forutsetter at departementet legger opp sine forvaltningsrutiner i tråd med Riksrevisjonens anvisninger.

Komiteen merker seg videre at departementet i samme brev avslutter med at "(d)et er nå gjennomført et betydelig arbeid i Mattilsynet for å få brakt de påviste forhold i orden. Departementet vil også ha et betydelig fokus på oppfølgingen av Mattilsynet på dette området i 2006".

Komiteen viser til at Riksrevisjonen skriver at "anskaffelser for ca. 470 millioner er gjennomført uten at det i ettertid lar seg etterprøve om regelverket er fulgt". I brevet til Riksrevisjonen, datert 13. oktober 2005 skriver departementet at de ikke kan se at de har blitt forelagt beregninger som viser hvordan Riksrevisjonen har kommet fram til det angitte beløpet og redegjør for anskaffelser på til sammen 286 millioner. Departementet redegjør nærmere for forskjellen på 184 mill. kroner i brev til komiteen, datert 21. februar 2006. Komiteen merker seg at departementet ikke kan "se at en i løpet av revisjonsprosessen har blitt forelagt beregninger som viser hvordan Riksrevisjonen har kommet fram til det angitte beløpet. På forespørsel fra Mattilsynet har Riksrevisjonen imidlertid gitt en muntlig redegjørelse. Beløpet på 470 millioner kroner kan synes å omfatte forhold som ikke er omfattet av anbudsregelverket, uten at departementet er kjent med detaljer som gjør det mulig å kommentere differansen nærmere." Komiteen legger til grunn at det lages rutiner i forbindelse med revisjonen som sikrer at reell kontroll kan finne sted og at store differanser kan redegjøres for på en tilfredsstillende måte.

## 3.9 *Moderniseringsdepartementet*

### 3.9.1 *Sammendrag*

#### 3.9.1.1 MODERNISERINGSDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Riksrevisjonen har avgitt 23 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader.

Kontroll med departementets forvaltning av statens interesser i selskaper har omfattet Statskonsult AS. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapet.

#### *Generelt om resultatet av revisjonen*

Ved revisjon av regnskapene for departementet og dets underliggende virksomheter er det konstatert gjennomgående svakheter knyttet til etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Departementet uttaler at det i tildelingsbrevene for 2005 ble stilt krav til at virksomhetene skulle ha nødvendig kompetanse, samt etablere rutiner og støttesystemer som sikrer at virksomhetene etterlever regelverket for offentlige anskaffelser.

Revisjonen for 2004 har vist at enkelte mangler ved departementets målstyring og resultatrapportering som ble tatt opp ved revisjonen for 2003, fortsatt er til stede. Departementet har redegjort for de tiltakene som er satt i verk for 2005 for å bedre på dette.

Riksrevisjonen vil følge opp dette i den årlige revisjonen.

#### *Målstyring og resultatrapportering*

Revisjonen for 2004 har vist at enkelte mangler ved departementets målstyring og resultatrapportering som ble tatt opp ved revisjonen for 2003, fortsatt er til stede. Departementet har redegjort for tiltakene som er satt i verk fra og med budsjettåret 2005 for å følge opp de forholdene som ble omtalt i Dokument nr. 1 (2004-2005), jf. Innst. S. nr. 145 (2004-2005). Riksrevisjonen vil følge opp dette i den årlige revisjonen.

#### *Enhetsfylket Møre og Romsdal*

Forsøksordningen med enhetsfylke innebærer at fylkeskommunen ble integrert med fylkesmannsembetet til ett regionalt organ. Enhetsfylket i Møre og Romsdal består av en statlig del og en fylkeskommunal del og har en administrativ leder.

Riksrevisjonen tok opp at manglende interne styringsdokumenter, blant annet økonomiinstruks, planer og rutinebeskrivelser, kan ha negativ innvirkning på fylkets måloppnåelse og økonomistyring. Videre finnes det ingen oppdatert oversikt over hvilke avtaler som gjelder for den statlige delen av enhetsfylket. Møre og Romsdal fylke hadde et merforbruk for 2004 på vel 2,9 mill. kroner. MOD uttaler at departementet er i dialog med fylket om hvordan det skal tilpasse seg situasjonen. Departementet opplyser videre at det som et ledd i kontrollen vil foreta en stedlig gjennomgang av rutiner og systemer i enhetsfylket i løpet av høsten 2005.

#### *Tilskuddsforvaltning ved fylkesmannsembetene*

Ved revisjon av tilskuddsordninger framkom det flere mangler og feil ved saksbehandling og utbetaling vedrørende ordningene Tilskudd til psykisk helsearbeid i kommuner og Norskopplæring til voksne innvandrere. Dette gjelder spesielt fylkesmennene i Telemark, Nordland og Oslo og Akershus.

### 3.9.1.2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR VESENTLIGE MERKNADER

#### 3.9.1.2.1 *Fylkesmannen i Telemark*

Riksrevisjonen har merknader til gjennomføringen av budsjettet til fylkesmannen. Merknadene er knyttet til embetets forvaltning av ordningen med Tilskudd til psykisk helsearbeid i kommuner. Det har vært mangelfull saksbehandling av ordningen i 2004, blant annet

- mangelfullt grunnlag for utbetaling og kontroll av tilskudd
- tilskuddsbrev i tilknytning til tilskuddsutbetalingene er ikke sendt
- utbetaling av ubrukte midler fra foregående år er ikke i samsvar med gjeldende retningslinjer

Forholdene er tatt opp med departementet, som uttaler at det vil foreta en gjennomgang av saksbehandlingsrutinene med ansvarlige sektordepartementer.

### 3.9.1.3 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Revisjonen av enhetsfylket Møre og Romsdal har vist flere svakheter i forhold til praktiseringen av statlig regelverk.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av departementets samordningsansvar overfor fylkesmennene, blant annet i forhold til styringssignaler og rapporteringskrav fra sektordepartementene.

Fylkesmannen i Telemark har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Riksrevisjonen har merket seg at det er iverksatt flere tiltak for å rette opp svakhetene.

Det er flere gjennomgående mangler ved etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser innenfor departementets ansvarsområde. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har og vil iverksette flere tiltak for å sikre at virksomhetene etterlever gjeldende regelverk.

### 3.9.1.4 MODERNISERINGSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Moderniseringsdepartementet, og statsråden har i brev av 13. oktober 2005 svart:

"(...)

Moderniseringsdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til fylkesmannens forvaltning av ordningen med Tilskudd til psykisk helsearbeid i kommunene. Departementet vil gjennomføre et stedlig kontrollbesøk i Fylkesmannsembetet i Telemark for å gjennomgå embetets rutiner og systemer i løpet av 2005.

(...)"

### 3.9.1.5 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen har merket seg at Moderniseringsdepartementet fra budsjettåret 2005 har satt i verk flere tiltak for å videreutvikle og bedre målstyringen og resultatrapporteringen.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det fortsatt svakheter ved departementets styring og samordning av fylkesmannsembetene. Riksrevisjonen vil understreke departementets etatsstyringsansvar også på områder der andre sektordepartementer har fagansvar. Riksrevisjonen har merket seg at departementet iverksetter tiltak i forhold til regelverket, systemer og rutiner blant annet ved Møre og Romsdal fylke og ved Fylkesmannen i Telemark. Riksrevisjonen forutsetter at departementet gjennomfører tiltak som bidrar til samordning av styringssignaler og rapporteringskrav fra sektordepartementene. Riksrevisjonen viser også til betydningen av at regelverket etterleveres når det gjelder overføringer av budsjettmidler.

Riksrevisjonen viser til de gjennomgående svakheter på anskaffelsesområdet og understreker betydningen av at regelverket følges, og forutsetter at departementet følger opp at nødvendig tiltak iverksettes.

## 3.9.2 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt 23 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader, og at det ikke er merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper.

Komiteen konstaterer at det også i 2004 er registrert gjennomgående svakheter knyttet til etterlevelsen av anskaffelsesregelverket og forutsetter at arbeidet med å sikre virksomhetene tilstrekkelig kompetanse gis nødvendig prioritet.

Komiteen viser videre til sine merknader til regnskapet for 2003 og konstaterer at det også i 2004 er mangler ved departementets målstyrings- og resultatrapportering. Vurderinger av forholdet mellom tildelte ressurser og pålagte mål er nødvendige for å sikre realistiske budsjettprosesser. Likeledes er det viktig at resultater vurderes i forhold til medgåtte ressurser ved fremleggelse av årsregnskapene.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens vurderinger av den interne økonomistyringen i enhetsfylket Møre og Romsdal (forsøket med å slå sammen fylkesmannen og fylkesadministrasjonen). Mangel på interne styringsdokumenter som økonomiinstruks, planer og rutinebeskrivelser, viser elementær svikt. At det heller ikke finnes noen oversikt over hvilke avtaler som gjelder for den statlige delen av enhetsfylket, avdekker svakheter både i forberedelse og gjennomføring av forsøket.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen følger utviklingen og forutsetter at Stortinget informeres på egnet måte.

Komiteen registrerer også alvorlige svakheter i fylkesmennes tilskuddsforvaltning og har spesielt merket seg situasjonen i Telemark hvor det er avdekket mangelfullt grunnlag for utbetaling og kontroll av tilskudd, hvor tilskuddsbrev ikke er sendt ut i forbindelse med utbetalingene og hvor det er utbetalt ubrukte midler fra foregående år i strid med retningslinjene.

Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen løpende vurderer om de tiltak som settes i verk er tilstrekkelige for å sikre korrekt saksbehandling.

### **3.10 Nærings- og handelsdepartementet**

#### **3.10.1 Sammenheng**

##### **3.10.1.1 NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004**

Riksrevisjonen har revidert regnskapene til Nærings- og handelsdepartementets ti underliggende virksomheter. Det er avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i totalt 23 selskaper, hvorav 11 heleide aksjeselskaper, ni deleide aksjeselskaper, to statsforetak og ett særlovsselskap.

Riksrevisjonen har kontrollert statens salg av aksjer i NOAH Holding AS og statens ned salg i Telenor ASA. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene.

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

Riksrevisjonen har med utgangspunkt i bevilgningsreglementet §§ 2 og 13 kontrollert departementets styringsdialog med fem av departementets underliggende virksomheter.

Revisjonen viser at tildelingsbrevene til fire av virksomhetene er svært generelle. Det synes i liten grad å være fastsatt styringsparametere for å vurdere måloppnåelse og resultater. Siden styringsparameterne dels mangler, dels ser ut til å være generelle og ikke direkte lenket opp mot hovedmål, kan vurdering av måloppnåelse synes vanskelig.

#### **3.10.1.2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR VESENTLIGE MERKNADER**

##### **3.10.1.2.1 *Garanti-instituttet for Eksportkreditt (GIEK)***

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til gjennomføringen av budsjettet. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer vesentlige brudd på gjeldende regelverk og er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Merknaden omfatter følgende forhold:

#### **Bruk av regnskapsprinsipper**

Av GIEKs vedtekter § 10 framgår det blant annet at det skal føres separate fondsregnskap for de ulike garantiordningene. Fondsregnskapene skal føres etter vanlige regnskapsprinsipper i tråd med forsikringsvirksomhetslovens prinsipper vedrørende tapsavsetninger. Beregningsmetoden for tapsavsetning i det avlagte regnskapet samsvarer etter Riksrevisjonens vurdering ikke med vedtektene. Videre har virksomheten ikke kunnet framlegge en samlet oversikt over det regelverk og de regnskapsprinsipper som ligger til grunn for regnskapet.

#### **Avstemminger**

Det er avdekket svakheter og mangler ved enkelte avstemminger både i drifts- og fondsregnskapet, herunder også avstemming mellom saksbehandlings- og økonomisystemet NYTTIG og regnskapsystemet Agresso. Dette tyder på mangelfull oppfølging og kvalitetssikring av gjennomførte avstemminger som skal sikre et korrekt regnskap.

Departementet viser til GIEKs uttalelse om at det er foretatt test av at avstemmingsrapporten NYTTIG - Agresso virker etter hensikten, og at avstemminger og udokumentert kontroll av enkeltbilag anses tilstrekkelig for å bekrefte at regnskapet for 2004 er uten vesentlige feil og mangler for bilag oppstått i NYTTIG.

#### **Merverdiavgift**

Riksrevisjonen har reist spørsmål om det skal beregnes merverdiavgift av tjenester kjøpt fra annet lands garantiinstitutt. GIEK har heller ikke fått avklart avgiftsmessige forhold knyttet til salg av regnskaps- og administrasjonstjenester for datterselskapet GIEK Kredittforsikring AS. GIEK hadde ikke foretatt innbetaling av etterberegnet merverdiavgift knyttet til tjenestekjøp fra utlandet for perioden 2001-2003.

Av svaret framkommer det at etterberegnet merverdiavgift for tjenestekjøp fra utlandet ved en forglemmelse ikke ble innbetalt før i juli 2005. Spørsmål om avgiftsplikt på tjenestekjøp fra utlandet er ikke tatt opp med avgiftsmyndighetene, da GIEK har konkludert

dert med at tjenestekjøpet kommer inn under reglene for offentlig myndighetsutøvelse. Fordelingen av kostnader mellom GIEK og GIEK Kredittforsikring AS er basert på en egen kostnadsfordelingsavtale som ikke innebærer fortjeneste til noen av partene. GIEK har konkludert med at fordeling av kostnader ikke er næringsvirksomhet i avgiftsmessig forstand, og at det således ikke skal beregnes merverdiavgift. Forholdet er ikke forelagt avgiftsmyndighetene til vurdering.

### 3.10.1.3 NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD

#### 3.10.1.3.1 *Generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene*

I Innst. S. nr. 143 (2004-2005) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende vedrørende generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene:

"Komiteen viser til tidligere bekymringer med hensyn til rutiner for data- sikkerhet og vil uttrykke tilfredshet med at det er nedlagt et betydelig arbeid for å bedre situasjonen. Komiteen vil understreke viktigheten av at behandlingen av personopplysninger blir underlagt strenge sikkerhetskrav, og antar at Riksrevisjonen vil gi en særlig tilbakemelding om arbeidet med å optimalisere sikkerheten i forbindelse med statsregnskapet for 2004."

Med bakgrunn i redegjørelse fra Nærings- og handelsdepartementet konstaterer Riksrevisjonen at risikoen foreløpig ikke er akseptabel sett i forhold til det som er beskrevet som Brønnøysundregistrenes krav til akseptabelt risikonivå, og forutsetter at departementet følger opp.

Riksrevisjonen vil fortsatt følge saken.

#### 3.10.1.3.2 *Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK)*

I Innst. S. nr. 145 (2004-2005) viser kontroll- og konstitusjonskomiteen til Riksrevisjonens undersøkelse av NYTTIG og konstaterer at kravspesifikasjonen ikke synes å ha vært tilstrekkelig gjennomarbeidet og utredet før igangsetting av selve anskaffelsesprosjektet. Betydelige kostnadsoverskridelser og gjenstående feil og mangler så sent som ved overtakelse i august 2004 vitner om dårlig prosjektstyring. Komiteen deler Riksrevisjonens kritikk av at det ikke har vært budsjettert og rapportert på totale kostnader ved prosjektet. En beregnet kostnad på 36 mill. kroner per august 2004 og bruk av 24 interne årsverk for å utvikle systemet er ifølge Riksrevisjonen nær en fordobling av opprinnelig kostnadsramme og ca. fire ganger så mange interne årsverk som opprinnelig planlagt. Komiteen forutsetter at oppfølgingen av prosjekter av stor økonomisk betydning gis høy prioritet.

Det ble gjennomført en evaluering av NYTTIG-prosjektet høsten 2004. På bakgrunn av prosjektgjennomføringen og resultatene i evalueringen har GIEK utarbeidet en oppsummering av egne erfaringer.

Riksrevisjonen har merket seg at det fortsatt foregår feilrettinger i NYTTIG, og at tilfredsstillende system-

dokumentasjon ikke er levert. Videre konstateres det at GIEK fortsatt er avhengig av eksternt kompetanse for drift og vedlikehold av systemet.

Riksrevisjonen vil fortsatt følge saken.

### 3.10.1.4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har registrert at GIEK ikke har gitt en utdypende presisering av hva som er vanlige regnskapsprinsipper for fondsregnskapene for virksomheten, og at virksomheten ikke kan framlegge en samlet oversikt over det regelsett som regulerer regnskapsføringen og økonomiforvaltningen. Riksrevisjonen har merket seg at GIEK opplyser at virksomhetens praksis vedrørende regnskapsføring av tapsavsetninger ikke er i tråd med vedtektenes § 10 og forsikringsvirksomhetsloven.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at GIEK ikke har lagt fram avgiftsspørsmålet for avgiftsmyndighetene.

Riksrevisjonen vil peke på at GIEK har svakheter og mangler ved enkelte avstemminger og manglende kvalitetssikring av disse, og at GIEKs avstemmingsrapport NYTTIG - Agresso ikke tilfredsstillende kravene i Bestemmelser om økonomistyring i staten.

### 3.10.1.5 NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

Bruk av regnskapsprinsipper

GIEK har utarbeidet et dokument som gir en oversikt over de regnskapsprinsipper som er benyttet for GIEKs regnskap i 2004. Dette dokumentet gir videre en oversikt over GIEKs avsetninger i forhold til regelverk for avsetninger i forsikringsvirksomhetsloven og regnskapsloven. (...)

Nærings- og handelsdepartementet vil igangsette et prosjekt i høst i samarbeid med GIEK for å forbedre mål og resultatstyringsopplegget for virksomheten. I den forbindelse tas det også sikte på å foreta mindre revisjoner og presiseringer i vedtektene.

"(...)

Merverdiavgift

GIEK har forelagt spørsmålet om avgiftsplikt i forbindelse med tjenester kjøpt fra et annet lands garanti-institutt og GIEKs utførelse av tjenester for datterselskapet GIEK Kredittforsikring AS for Oslo Fylkesskattekontor i brev av 22. september 2005.

Nærings- og handelsdepartementet er enig i at dette spørsmålet burde ha vært forelagt avgiftsmyndighetene på et tidligere tidspunkt.

Nærings- og handelsdepartementet vil i sin dialog med GIEK forsikre seg om at GIEK foretar de nødvendige forbedringer av internkontrollen.

### 3. Generell IKT-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene

Det vises til tidligere korrespondanse med Riksrevisjonen knyttet til utredningsprosjekt og status i gjennomføring av tiltak for å forbedre sikkerheten og beredskapet ved Brønnøysundregistrene. I brev av 28. september 2005 konstaterer Riksrevisjonen at risikoen foreløpig ikke er akseptabel sett i forhold til det som er beskrevet som Brønnøysundregistrenes krav til akseptabelt risikonivå. Det vises til nærmere redegjørelse og forslag i St.prp. nr. 1 (2005-2006). Det er departementets vurdering at etablering av delt driftsted vil øke sikkerheten vesentlig. Dette er en prioritert oppgave i 2006.

#### 4. Utvikling av integrert saksbehandlings- og økonomisystem hos GIEK

(...)

Som omtalt i St.prp. nr. 1 (2005-2006) har det gjennom 2005 vært lagt stor vekt på feilrettinger. Avvik som er avdekket gjennom garantiperioden skal være rettet innen medio oktober 2005. Videre ble systemdokumentasjonen for NYTTIG godkjent av GIEK i september 2005. Arbeidet med ytterligere feilrettinger og nødvendige systemendringer vil fortsette fram mot årsskiftet. (...)"

##### 3.10.1.6 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det utformes hensiktsmessige styringsparametere og har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet i arbeidet med å forbedre styringsdialogen med virksomhetene, vil ivareta Riksrevisjonens synspunkter og vurderinger.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at GIEK har utarbeidet en oversikt over de regnskapsprinsipper som er benyttet i regnskapet for 2004, og at GIEK vil fortsette arbeidet med å videreutvikle sin regnskapsdokumentasjon. Videre forutsettes det at denne vil omfatte en samlet oversikt over det regelsett som regulerer regnskapsføringen og økonomiforvaltningen.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet sammen med GIEK vil sette i gang arbeid med å forbedre mål og resultatstyringen herunder at nødvendige vedtektsendringer skal gjennomføres.

Riksrevisjonen har merket seg at rutiner for avstemming er i ferd med å bli forbedret. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet er enig i at spørsmål om avgiftsplikt burde vært forelagt avgiftsmyndighetene tidligere, og ser positivt på at avgiftsspørsmålet avklares nå.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil følge opp med en bedre styring av GIEK og sørge for at det blir iverksatt nødvendige forbedringer.

##### 3.10.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader, og at det ikke er merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapene.

Komiteen viser til at det er utarbeidet en detaljert tiltaksplan for sikkerhet og beredskap ved Brønnøysundregistrene og at departementet uttaler at arbeidet med å gjennomføre de fleste tiltakene skal være ferdig i løpet av 2005. Komiteen viser til at Riksrevisjonen konstaterer at Brønnøysundregistrenes krav til akseptabelt risikonivå ikke er oppnådd og at Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp. Komiteen viser til at Riksrevisjonen fortsatt vil følge saken og antar at Riksrevisjonen vil gi en særlig tilbakemelding i forbindelse med statsregnskapet for 2005.

Komiteen viser til at revisjonsbrevet for Garantiinstituttet for Eksportkreditt er avgitt med vesentlige merknader. Komiteen merker seg at Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil følge opp med en bedre styring av GIEK og sørge for at det blir iverksatt nødvendige forbedringer.

Komiteen viser til tidligere vurderinger av den generelle IKT-sikkerheten ved Brønnøysundregistrene og registrerer at Riksrevisjonen fortsatt ikke finner at risikoen er akseptabel i forhold til de krav som stilles til Brønnøysundregistrenes risikonivå.

Komiteen peker på at Stortinget under behandlingen av statsregnskapet for 2002 Innst. S. nr. 143 (2003-2004), vurderte svikten i datasikkerheten ved Brønnøysundregistrene som svært alvorlig og uttrykte sterk kritikk av at det først var kommet forgang i arbeidet for å bedre datasikkerheten som følge av påtrykk fra Riksrevisjonen.

Komiteen viser også til Stortingets behandling av sak om antegnelse til statsregnskapet 2002 desidert "Til observasjon", Innst. S. nr. 43 (2004-2005) hvor komiteen understreket viktigheten av at behandling av personopplysninger blir underlagt strenge sikkerhetskrav.

Komiteen finner det kritikkverdig at arbeidet enda ikke er tilendebrakt og forutsetter at ITK-sikkerheten ved Brønnøysundregistrene gis høy prioritet.

Komiteen påpeker for ordens skyld til at henvisningen i Dokument nr. 1, side 92 punkt 3.1. Generell ITK-sikkerhet ved Brønnøysundregistrene, skal være Innst. S. nr. 43 (2004-2005) og ikke Innst. S. nr. 143 (2004-2005) som opplyst.

### 3.11 Samferdselsdepartementet

#### 3.11.1 Sammendrag

##### 3.11.1.1 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Departementet har ansvar for seks underlagte virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to revisjonsbrev med merknader.

Selskapskontrollen har omfattet departementets forvaltning av statens interesser i sju heleide selskaper og ett deleid selskap. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i ett selskap.

##### *Kjøp av riksvegferjetjenester*

Revisjon av kap. 1320 post 72 Kjøp av riksvegferjetjenester for Statens vegvesen viser at det er foretatt dobbeltutbetaling av tilskudd til fire ferjerederier med totalt 17,9 mill. kroner som følge av svikt i rutiner.

##### 3.11.1.2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR VESENTLIGE MERKNADER

###### 3.11.1.2.1 Statens vegvesen

Statens vegvesen har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, som blant annet er knyttet til

- mangler ved regnskapsavleggelsen
- manglende og/eller feil rapportering til kapitalregnskapet
- mangler knyttet til håndtering av konto for kjøp av elektrisk kraft

- manglende rekvirering av midler i 2004 fra bompengeselskap og fylkeskommuner. Ved utgangen av 2004 hadde staten forskuttert et samlet beløp på over 160 mill. kroner
- mangler ved funksjonskontrakter, det vil si kontrakter som omfatter drift og vedlikehold av vegstrekninger

Statens vegvesen har de siste årene arbeidet med å forbedre rutineene knyttet til rekvirering fra fylkeskommunene, og departementet understreker behovet for å redusere utestående beløp hos bompengeselskap og fylkeskommuner.

#### 3.11.1.2.2 Jernbaneverket

Jernbaneverket har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, som blant annet er knyttet til

- mangelfull intern kontroll
- brudd på anskaffelsesregelverket ved BaneService
- manglende styring og oppfølging av prosjektet Ny BaneDataBank

#### 3.11.1.3 SELSKAPER M.M. DER RIKSREVISJONEN HAR MERKNADER TIL STATSRÅDENS FORVALTNING

##### 3.11.1.3.1 Praktiseringen av regelverket for offentlige anskaffelser i Posten Norge AS

I Dokument nr. 3:2 (2003-2004) hadde Riksrevisjonen en merknad som gikk på at regelverket for offentlige anskaffelser etter Riksrevisjonens syn ikke ga adgang til oppsettende virkning, og at selskapets praksis ved anskaffelser fra selskaper i konsernet på den bakgrunn ikke var i samsvar med regelverket.

Hjemmel for den aktuelle anskaffelsesprosedyren hevder Posten at de har i forskrift om offentlige anskaffelser (§ 4-3 bokstav c), hvor det framgår at den nevnte anskaffelsesprosedyre kan benyttes "dersom ytelsen av tekniske grunner bare kan presteres av en bestemt leverandør".

Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer unntaksbestemmelsen i forskrift om offentlige anskaffelser § 4-3 c krav om at det ikke eksisterer noen andre tilbydere i eller utenfor Norge som kan levere produktene med de tekniske spesifikasjonene ErgoGroup AS leverer. Kravet til forsvarlig saksbehandling tilsier at en offentlig oppdragsgiver i slike tilfeller må foreta undersøkelser slik at det ikke foreligger tvil om hvorvidt det eksisterer andre leverandører i markedet. Denne informasjonen vil komme fram gjennom en anbudskonkurranse. Det er på det rene at Posten Norge AS ikke har utført slike undersøkelser, til tross for at kontraktene anses å være av betydelig størrelse.

#### 3.11.1.4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

##### Statens vegvesen

Det er positivt at Statens vegvesen har innført nye rutiner for å bedre regnskapsavleggelsen. Riksrevisjonen vil imidlertid bemerke at det er foretatt posteringer i et tidligere års regnskap.

Riksrevisjonen finner det uheldig at rapporteringen til kapitalregnskapet inneholdt feil.

Riksrevisjonen vil peke på at Statens vegvesen har gått utover sine fullmakter når det gjelder disponering av bankkonto utenfor konsernkontoordningen ved kjøp av elektrisk kraft, og at det er foretatt utbetaling i strid med ettårsprinsippet i bevilgningsreglementet.

Riksrevisjonen konstaterer at eksterne midler fra bompengeselskap og fylkeskommuner ikke har blitt rekvirert i samsvar med forutsetningene.

Riksrevisjonen ser positivt på at Statens vegvesen har satt i gang tiltak for å rette opp mangler knyttet til funksjonskontrakter. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at samtlige kontrakter først i 2012 vil være i samsvar med ny instruks.

##### Jernbaneverket

Jernbaneverkets internkontroll har ikke vært fullt ut tilfredsstillende i 2004, men Riksrevisjonen ser positivt på at Jernbaneverket har iverksatt tiltak for å bedre forholdene. Riksrevisjonen konstaterer at Jernbaneverkets forretningsenhet BaneService ikke fulgte anskaffelsesregelverket i 2004.

Riksrevisjonen registrerer at gjennomføringen av Jernbaneverkets prosjekt Ny BaneDataBank ikke har blitt tilfredsstillende styrt og fulgt opp, noe som har medført betydelige forsinkelser og kostnadsoverskridelser.

##### Posten Norge AS

Etter Riksrevisjonens vurderinger tilfredsstiller Posten Norge AS anskaffelsespraksis fremdeles ikke kravene i regelverket for offentlige anskaffelser.

#### 3.11.1.5 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Samferdseldepartementet ser alvorlig på at Riksrevisjonen har merknader til regnskapet og gjennomføringen av budsjettet for Statens vegvesen og Jernbaneverket. Vi viser i den forbindelse til våre kommentarer i brev av 8. juli 2005 vedrørende Statens vegvesen, 29. juni 2005 vedrørende Jernbaneverket og 24. juni 2005 vedrørende etableringen av BaneDataBank. Som det går fram av disse brevene, har begge etatene satt i verk tiltak for å bedre de forhold som Riksrevisjonen tar opp.

Når det gjelder Statens vegvesen, viser vi også til vedlagte kopi av Vegdirektoratets brev av 7. oktober 2005 hvor det bl.a. går fram at rutineene i tilknytning til regnskapsavleggelsen og kapitalregnskapet er endret/innskjerpet. Vi har merket oss at både for kapitalregnskapet og rekvirering av bompenger mener Vegdirektoratet at de gjennomførte tiltak ser ut til å bedre de omtalte forhold.

Samferdselsdepartementet vil følge opp sakene overfor Statens vegvesen og Jernbaneverket.

Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning  
Posten Norge AS

Posten Norge AS har inngått to IKT-avtaler direkte med datterselskapet ErgoGroup AS. Bl.a. på bakgrunn av innhentede juridiske og tekniske vurderinger mener Posten Norge AS at det i denne konkrete saken er



hjemmel til dette i § 4-3 bokstav c, i forskrift om offentlige anskaffelser. Samferdselsdepartementet konstaterer imidlertid at Riksrevisjonen er uenig med Posten Norge AS' vurdering når det gjelder disse to anskaffelsene."

### 3.11.1.6 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på de merknader som Riksrevisjonen har til regnskapene og gjennomføringen av budsjettene for Statens vegvesen og Jernbaneverket. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp de tiltak som er iverksatt, og som har til hensikt å bedre de påpekte forhold.

Når det gjelder anskaffelsespraksisen i Posten Norge AS viser Samferdselsdepartementet til Posten Norge AS' egen vurdering, uten selv å ta stilling til saken. Etter Riksrevisjonens vurderinger innebærer unntaksbestemmelsen i § 4-3, bokstav c, et krav om at det ikke eksisterer noen andre tilbydere i eller utenfor Norge som kan levere produktene med de tekniske spesifikasjonene datterselskapet ErgoGroup AS leverer. Etter Riksrevisjonens syn er det her ikke tilstrekkelig med eksterne konsulenters vurdering av andre leverandørers leveringsevner. Kravet til forsvarlig saksbehandling tilsier at en offentlig oppdragsgiver i slike tilfeller må foreta undersøkelser slik at det ikke foreligger tvil om hvorvidt det eksisterer andre leverandører i markedet.

Samferdselsdepartementet uttaler i budsjettframlegget for 2006 at ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester med tog over flere år har økt langt utover vanlig prisstigning, og med om lag 50 pst. de seneste årene, uten en tilsvarende økning i togtilbudet. Etter Riksrevisjonens vurdering bør bakgrunnen for disse økningene i bevilgningene til statlig kjøp av persontransport fra NSB AS forklares nærmere.

### 3.11.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at avsluttende revisjonsbrev utan merknader er sendt til fire verksemder, medan to verksemder har fått revisjonsbrev med merknader. Komiteen har òg merka seg at Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av interessene til staten i eit føretak.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har kome med kritiske merknader til rekneskapane og gjennomføringa av budsjetta til både Statens vegvesen og Jernbaneverket. Samferdselsdepartementet har i korrespondanse med Riksrevisjonen opplyst at begge desse verksemdene har sett i gang tiltak med sikte på å retta opp dei påviste forholda. Komiteen legg til grunn at Samferdselsdepartementet vil følgja opp desse tiltaka, og sjå til at Riksrevisjonens kritikk fører til ei tilfredsstillande betring av drifta til Statens vegvesen og Jernbaneverket.

Komiteen har merka seg at Riksrevisjonen meiner Posten Noreg AS ikkje har praktisert regelverket for offentlege innkjøp i samsvar med regelverket. Selskapet har inngått to nye IKT-avtalar med datterselskapet ErgoGroup utan å konkurransesette desse, og meiner sjølv å ha heimel for dette i forskrifta om offentlege

innkjøp. § 4-3 bokstav c i forskrifta opnar for slike unntak dersom ingen andre tilbydarar i eller utanfor Noreg kan levera dei aktuelle produkta med dei tekniske spesifikasjonane som Posten Noreg AS etterspør og ErgoGroup kan tilby. Komiteen viser til at Samferdselsdepartementet i brev til Riksrevisjonen ikkje sjølv tek stilling til denne saka, men berre refererer til Posten Noreg AS sin innkjøpspraksis.

Komiteen deler Riksrevisjonen si vurdering om at ein offentlig oppdragsgjevar i slike tilfelle må sikra seg mot tvil om at andre leverandørar i marknaden faktisk kan levera dei produkta som den offentlege oppdragsgjevaren aktivt ynskjer å kjøpa. Innhenting av utsegner frå eksterne konsulentar, slik Posten Noreg AS har nytta, kan fungera, men ikkje utan vidare optimalt. Ein open og offentlig tilbodskonkurranse vil derimot med høgare sannsyn gje oppdragsgjevar slik informasjon. I tillegg vil konsekvent bruk av tilbodskonkurransar fjerna tvil om korvidt regelverket for offentlig innkjøp faktisk vert følgt eller ikkje. Dette er særskilt viktig når kontraktane, som i det omtalte tilfellet, er relativt omfattande. Komiteen legg til grunn at Samferdselsdepartementet i framtida ser til at Posten Noreg AS sine offentlege innkjøp skjer på ein måte som gjer at det ikkje kan reissast tvil om praksisen er i samsvar med det regelverket som gjeld på dette området.

## 3.12 Utdannings- og forskningsdepartementet

### 3.12.1 Sammendrag

#### 3.12.1.1 UTDANNINGS- OG FORSKNINGS- DEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Departementet har 51 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 46 revisjonsbrev utan merknader og fem revisjonsbrev med merknader.

Selskapskontrollen har omfattet 28 selskaper, hvorav 15 heleide aksjeselskaper, 12 deleide aksjeselskaper og ett særlovsselskap. I tillegg er det etablert kontroll med 26 studentsamskipnader. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av Studentsamskipnaden i Hedmark.

#### *Gjennomgående merknader i årets revisjon*

##### Randsonevirksomhet

Utdannings- og forskningsdepartementets reglement om eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekter gir institusjonene fullmakt til å opprette eller delta i selveiende tiltak eller selskap (randsonevirksomheten).

Det er gjennomført revisjon av randsonevirksomheten ved seks institusjoner, og revisjonen har påpekt flere forhold.

Departementet vurderer å presisere regelverket på enkelte punkter. Videre slår departementet fast at konvertering av driftstilskudd til aksjer og finansiering av kapitalinnskudd ved hjelp av tingsinnskudd og gaver ikke ligger innenfor fullmaktene.

### Regnskapsavleggelse og styrenes årsberetning

Institusjonene på universitets- og høyskolesektoren er blitt omdannet til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) over en fireårsperiode fra 2001.

Nettobudsjettering skulle også medvirke til å effektivisere økonomiforvaltningen og forenkle rapporteringsrutinene ved institusjonene. Et virkemiddel i denne forbindelse har vært utarbeidelsen av departementets regnskapsmal for sektoren.

Riksrevisjonen konstaterer at de fleste institusjonene i universitets- og høyskolesektoren sender sine regnskap til revisjon innen fristen 15. februar. Revisjonen viser imidlertid at en rekke av regnskapene inneholder feil eller mangler i forhold til departementets regnskapsmal. Det er eksempler på at institusjonene verken tolker malen riktig eller bruker den slik departementet har lagt opp til, og i mange tilfeller er det behov for betydelige endringer i regnskapene.

Departementet satte for 2004 frist for utarbeidelse av foreløpig beretning til 1. april 2005. Flere institusjoner har ikke overholdt fristen, og i enkelte tilfeller var ikke styrets årsberetning utarbeidet ved utgangen av mai.

### Oppfølging fra tidligere år

Revisjonen av regnskapene for 2004 viser at mange av de forhold som ble rapportert til Stortinget vedrørende regnskapene 2003, også framkommer i 2004 til tross for at departementet har fulgt opp merknadene. Dette gjelder forhold knyttet til

- skillet mellom bevilgningsfinansiert (BFV) og eksternt finansiert virksomhet (EFV)
- generering og bruk av egenkapital
- intern kontroll av aktivitetsdata som genererer bevilgninger fra UFD
- etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser.

### Misligheter

Enkelte institusjoner innenfor universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har i løpet av 2004 orientert Riksrevisjonen om tilfeller av misligheter.

Revisjonen er også kjent med at det er avdekket misligheter som ikke er rapportert til Riksrevisjonen, jf. bestemmelsene i Statens personalhåndbok.

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

Riksrevisjonen har kontrollert styring, måloppnåelse og resultatrapportering i UFD og et utvalg på åtte underliggende institusjoner. Revisjonen har vist følgende:

- Statlige høyskoler har i årsrapportene unnlatt å nevne enkelte av de målene som er angitt i St.prp. nr. 1 og tildelingsbrevet
- Flere institusjoner kan ikke dokumentere sine resultatmål med underlagsmateriale. Revisjonen viser at samordningen av institusjonenes interne rapporter i mange tilfeller skjer uformelt via møter, e-post og telefon, uten videre dokumentasjon.

- Tildelingsbrevet for 2004 fra UFD til universitetene og høyskolene inneholder videre opplysninger om døgnåpen forvaltning og skattefunn. UFD har ikke bedt om rapportering på disse punktene.
- Revisjonen har vist at budsjettertrunkskrivene (F-12-04), som angir krav til opplysninger i planer og årsrapporter for høyskoler, ikke følger målstrukturen i St.prp. nr. 1 og tildelingsbrevene. Dette gjør det vanskelig å se sammenhengen mellom resultatmålene i St.prp. nr. 1 og årsrapportene fra høyskolene.
- Revisjonen viste at departementet ikke har utarbeidet styringsparametere i tildelingsbrevet til Meteorologisk institutt.

### Overtakelsen av Berkano AS

Berkano AS ble stiftet 21. desember 2001 av tre ansatte ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO) og to eksterne deltakere. Selskapet skulle drive markedsføring av en teknologi for AHO kalt Rapid Prototyping (RP) teknologi. I juni 2004 overtok AHO alle aksjene i Berkano AS. I denne forbindelse ble det vedtatt i AHOs styre at:

"Nåværende eiere av selskapet tilbys en pris som gjør at de kommer ut av engasjementet uten tap, dvs. en pris tilsvarende aksjekapitalen på 100 000 kroner."

Driften i Berkano hadde gått med underskudd i 2003. I tillegg hadde selskapet i 2004 opparbeidet seg et underskudd som var større enn selskapets egenkapital.

Den kommersielle driften i Berkano AS ble lagt ned med virkning fra 21. april 2005 fordi virksomheten gikk med tap. På generalforsamling 30. juni 2005 ble selskapet besluttet avvirket. Departementet viser i sitt brev av 9. august 2005 til at det først fikk kjennskap til situasjonen i Berkano som følge av et vedtak 18. februar 2005 i høyskolens styre om å tilføre selskapet midler. Departementet tok da saken opp med AHO og ba om en rapport om forholdet og selskapets økonomiske situasjon. I brev av 13. juni 2005 ble AHOs fullmakt til å opprette eller medvirke i egne rettssubjekter trukket tilbake. Videre uttaler departementet at det vil legge saken fram for Stortinget ved første anledning, og det endelige vedtak om avvikling av selskapet vil bli stilt i bero til saken er formelt avklart.

### 3.12.1.2 REGNSKAPER DER RIKSREVISJONEN HAR VESENTLIGE MERKNADER

#### 3.12.1.2.1 Samisk høyskole

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at regnskapet for Samisk høyskole for 2004 ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Merknadene gjelder følgende forhold:

- manglende sporbarhet og dokumentasjon fra regnskapshovedbok til presentert årsregnskap med resultat, balanse og noter
- manglende regnskapsmessig skille mellom den bevilgningsfinansierte virksomheten og den eksternt finansierte virksomheten
- manglende innsending av merverdiavgiftsoppgaver til fylkesskattekontoret.

Høgskolen har opplyst at kvalitetssikringen av regnskapsarbeidet er høyt prioritert, og det er iverksatt tiltak for å styrke bemanning og kompetanse på området.

#### 3.12.1.2.2 Høgskolen i Sør-Trøndelag

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at regnskapet for Høgskolen i Sør-Trøndelag for 2004 ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Regnskapet for Høgskolen i Sør-Trøndelag har vesentlige svakheter når det gjelder regnskapsmessige forhold og mangler i forhold til krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. De vesentligste forholdene gjelder

- mangler ved rutiner vedrørende den eksternt finansierte virksomheten som resulterer i feil og usikkerhet når det gjelder inntektsføring, kostnadsbelastning og presentasjonen i årsregnskapet
- manglende sporbarhet fra innbetaling i bank til bokføring
- manglende sporbarhet fra hovedbok til årsregnskapet
- resultatregnskap, balanse og noter har ikke tilfredsstillende kvalitet
- svakheter ved de interne kontrollrutinene
- forskriften om offentlige anskaffelser om utlysning på anbud er i flere tilfeller ikke fulgt.

#### 3.12.1.2.3 Høgskolen i Hedmark

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at regnskapet for Høgskolen i Hedmark for 2004 ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Regnskapet for Høgskolen i Hedmark inneholder feil og svakheter som medfører betydelig usikkerhet knyttet til resultatregnskap, balanse og noter. Flere anskaffelser er foretatt uten at forskriften om offentlige anskaffelser er fulgt når det gjelder utlysning av anbud. Hovedelementer i merknadene gjelder følgende:

- Rutiner og praksis for regnskapsføring av inntekter og kostnader vedrørende den eksternt finansierte virksomheten, har ikke tilfredsstillende kvalitet.
- Kravet til et tydelig skille mellom den bevilgningsfinansierte virksomheten og den eksternt finansierte virksomheten er ikke håndtert i tråd med prinsipper og retningslinjer for sektoren.
- Det er knyttet usikkerhet til størrelsen på egenkapitalen.
- Det er feil ved periodisering av inntekter og kostnader både mellom 2003/2004 og 2004/2005.
- Det er svakheter i de interne kontrollrutinene.

Høgskolen har opplyst at det er satt i gang en gjennomgåelse av hele økonomifunksjonen ved høgskolen, og har redegjort for de tiltak som er iverksatt og skal gjennomføres i henhold til en fastsatt framdriftsplan.

#### 3.12.1.2.4 Arkitektur- og designhøgskolen (AHO)

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at regnskapet for Arkitektur- og designhøgskolen for 2004 ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. AHOs regnskap for 2004 er beheftet med vesentlige mangler, og det stilles

spørsmål ved om regnskapet kan anses fullstendig, nøyaktig og pålitelig.

#### 3.12.1.2.5 Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til UMBs disposisjoner vedrørende fordringene overfor Fôrtek AS og styrets bruk av utstyrsbevilgningen for å løse ut andre kreditorer.

Fôrtek AS skal avvikles i 2005. Styret ved UMB fattet i desember 2004 vedtak om å løse ut andre kreditorer for å sikre videre drift av virksomheten i egen regi.

UMB svarer at avskrivning av fordringen på Fôrtek AS ble gjennomført ut fra regnskapsmessige betraktninger. Videre svarer UMB at det antok å ha fullmakt til å benytte utstyrsbevilgningen til å løse ut de andre kreditorerne i Fôrtek AS.

#### 3.12.1.3 SELSKAPER M.M. DER RIKSREVISJONEN HAR MERKNADER TIL STATSRÅDENS FORVALTNING

##### 3.12.1.3.1 Manglende regnskapsavleggelse ved studentsamskipnaden i Hedmark

Ifølge lov om studentsamskipnader § 9 har studentsamskipnadene regnskapsplikt etter regnskapsloven. Ifølge regnskapsloven § 3-1 skal årsregnskapet og årsberetningen fastsettes senest seks måneder etter regnskapsårets slutt. Årsregnskap og årsberetning for Studentsamskipnaden i Hedmark for regnskapsåret 2004 er ikke fastsatt innenfor regnskapslovens frist. I redegjørelse fra nytilsatt administrerende direktør går det fram at det har vært manglende regnskapsrutiner og økonomisk styring ved studentsamskipnaden. Ifølge brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 13. juni 2005 opplyses det at departementet har understreket viktigheten av å utarbeide revisorgodkjent regnskap og bedt samskipnaden arbeide med utgangspunkt i en frist for regnskapsavleggelse per 15. oktober 2005.

#### 3.12.1.4 DEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD

##### 3.12.1.4.1 Skillet mellom bevilgningsfinansiert (BFV) og eksterntfinansiert virksomhet (EFV)

UFDs regnskapsmal for UH-sektoren forutsetter at regnskapet har et ryddig skille mellom bevilgningsfinansiert og eksternt finansiert virksomhet. Etter 2003-revisjonen påpekte Riksrevisjonen i Dokument nr. 1 (2004-2005) at det fortsatt manglet rutiner for dette. Revisjonen tok også opp svakheter knyttet til belastning av direkte kostnader og at belastning av indirekte kostnader skjer med for lave beløp, og ikke fortløpende i prosjektregnskapene.

Departementet har fulgt opp merknadene i forbindelse med de årlige brevene om avslutning og presentasjon av regnskapene. Departementet understreker betydningen av et klart skille mellom bevilgningsfinansiert og eksterntfinansiert virksomhet og behovet for robuste regnskapstekniske løsninger og rutiner på dette området. Dette er ifølge departementet ytterligere pre-

sisert senest i den nye hovedinstruksen for universitet og høyskoler fra 1. august 2005.

En oppfølging av disse forholdene i 2004 viser at det fortsatt gjenstår mye arbeid med å tydeliggjøre skillet mellom EFV og BFV.

Forholdene vil bli fulgt opp videre.

#### 3.12.1.4.2 Intern kontroll av aktivitetsdata som genererer bevilgninger fra UFD

Den resultatbaserte finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler består av tre komponenter: undervisningskomponenten, basiskomponenten og forskningskomponenten.

Data fra undervisningskomponenten innrapporteres til databasen for statistikk om høyere utdanning (DBH) og danner grunnlaget for ca. 25 pst. av sektorens stats-tilskudd. 2003-revisjonen avdekket at det var flere institusjoner som manglet en overordnet strategi for å sikre kvaliteten på denne innrapporteringen.

Riksrevisjonens kontroller i 2004 viser at flere institusjoner fortsatt ikke har etablert rutiner som skal sikre kvaliteten på innrapporteringen til DBH.

Forholdene vil bli fulgt opp videre.

#### 3.12.1.4.3 Etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser

En gjennomgåelse av anskaffelsesområdet på universitets- og høyskolesektoren i 2003 viste at sektoren hadde utfordringer med hensyn til regeletterlevelse. Dette gjaldt spesielt for anskaffelser over 200 000 kroner ekskl. mva., hvor det ble avdekket mangler rundt gjennomføring av anbudsprosessen.

Departementet har i løpet av 2004 fulgt opp arbeidet med interne innkjøpsinstrukser og understreket styrets ansvar for å utarbeide innkjøpsreglement, fastsette mål for innkjøpsarbeidet og påse at det blir utarbeidet et strategidokument og en oversikt over fullmaktene på anskaffelsesområdet.

En gjennomgåelse av innkjøpsområdet for 2004 på sektoren viser at det fortsatt er utfordringer med hensyn til etterlevelse av loven om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift. Forholdene vil bli fulgt opp videre.

#### 3.12.1.5 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om departementets styringsstrategi og bruk av virkemidler sikrer tilfredsstillende implementering og tilstrekkelig kvalitet av tiltakene i de underliggende institusjonene.

Revisjonen viser at departementet har betydelige utfordringer i styringen av universiteter og høyskoler. Regnskapene for Samisk høyskole, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Hedmark og Arkitektur- og designhøgskolen er av en slik kvalitet at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte at disse ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Universitetet for miljø- og biovitenskap har foretatt disposisjoner som ikke er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Forholdene vedrørende regnskapene som kontroll- og konstitusjonskomiteen ba Riksrevisjonen følge spe-

sielt opp i fjor, er ikke tilfredsstillende løst og står derfor fortsatt til oppfølging.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det svakheter ved departementets forvaltning av statens interesser i selskaper. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har fastsatt klare retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor selskapene, og om departementet har foretatt en tilstrekkelig oppfølging av de underliggende institusjonenes eierutøvelse.

Riksrevisjonen konstaterer at Studentsamskipnaden i Hedmark ikke har avlagt regnskap for 2004 innenfor lovens frist.

#### 3.12.1.6 UTDANNINGS- OG FORSKNINGS- DEPARTEMENTETS SVAR

"(...)

Regnskap med vesentlige mangler

Departementet ser alvorlig på at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte regnskapene til fire av institusjonene i sektoren på grunn av vesentlige feil og mangler, og at Universitetet for miljø- og biovitenskap har foretatt disposisjoner som ikke er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Departementet har som følge av dette pålagt Samisk høyskole, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Hedmark og Arkitektur- og designhøgskolen å gjennomføre de tiltak som er nødvendige for å forbedre kvaliteten på regnskapene og organisere arbeidet som egne prosjekter. (...) Departementet legger til grunn at prosjektene ved de angjeldende institusjoner gjennomføres på en slik måte at målsetningen om kvalitetsforbedring oppnås i løpet av innværende år.

Saker til oppfølging

Departementet har merket seg Riksrevisjonens anførsler og tar sikte på å utarbeide en samlet fremstilling av retningslinjene for avslutning og oppstilling av regnskapet for 2005. Departementet vil legge vekt på å klargjøre regelverket.

Offentlige anskaffelser

Departementet registrerer at revisjonen har avdekket forhold der institusjonene ikke har henholdt seg til bestemmelsene i regelverket for offentlige anskaffelser.

Departementet mener at det fortsatt er områder som krever stor oppmerksomhet for å oppnå en effektiv og vel fungerende innkjøpsfunksjon, og er ikke tilfreds med situasjonen. Departementet vil vurdere ytterligere tiltak på systemsiden og vil følge denne saken videre.

Forvaltning av statens eierinteresser

"(...)

Departementet har det siste året trappet opp sin kontroll av de underliggende etaters selskapsforvaltning, og har gjennom dette avdekket og reagert på avvik ved enkelte institusjoner. (...)

Som følge av at også de rapporteringspliktige selskapene har økt betydelig i antall de siste par årene, arbeider departementet nå med et nytt opplegg for oppfølging av eierinteresser og selskapsportefølje med utgangspunkt i departementets reviderte retningslinjer av 12. oktober 2005 om forvaltning av statens eierinteresser i departementets ansvarsområde.

Studentsamskipnadene

"(...)

Departementet har stått i løpende kontakt med Studentsamskipnaden i Hedmark etter at det våren 2005 ble klart at studentsamskipnaden ikke var i stand til å

levere regnskap for 2004 innen lovens frist. De forhold som er dokumentert i studentsamskipnadens årsregnskap og årsmelding for 2004 av 28. september 2005 gjør det nødvendig at departementet nå griper inn og sikrer at de realverdier som er skapt ved statlige midler og lovbestemte avgifter ved Studentsamskipnaden i Hedmark blir forsvarlig forvaltet og tatt vare på. Departementet vil umiddelbart starte en prosess med Studentsamskipnaden i Hedmark for å bringe på det rene hvilke handlingsalternativer som foreligger.

(...)

#### Misligheter

Riksrevisjonen har pekt på at enkelte institusjoner i løpet av 2004 har orientert Riksrevisjonen om tilfeller av misligheter, og anfører at revisjonen viser at svak intern kontroll og ufullstendig deling av oppgaver kan ha vært medvirkende årsaker. Departementet vil understreke betydningen av at en tilfredsstillende intern kontroll er innebygd i hele institusjonens interne styring og drift for å forebygge misligheter og annet avvik fra gjeldende lover og regler. Institusjonenes internkontrollsystemer inngår også i departementets ordinære tilsyn med institusjonene."

#### 3.12.1.7 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen har merket seg at departementet over flere år har gjennomført viktige tiltak overfor universitets- og høyskolesektoren og studentsamskipnadene for å sikre regeletterlevelse og regnskapskvalitet. Riksrevisjonen har likevel også i 2004-revisjonen hatt vesentlige merknader knyttet til regnskapskvaliteten ved fire høyskoler og enkelte disposisjoner i tilknytning til konvertering av tilskudd til aksjer.

Etter Riksrevisjonens vurdering har flere av de underliggende institusjonene hatt svakheter i forvaltningen av eierinteressene i aksjeselskapene, og departementet har ikke hatt tilstrekkelig oppfølging av de underliggende institusjonenes eierutøvelse. Riksrevisjonen konstaterer at departementet har økt sin oppmerksomhet mot området, men at det fortsatt er betydelige utfordringer knyttet til de underliggende institusjonenes eierutøvelse og departementets oppfølging av disse. Spesielt gjelder dette institusjonenes kompetanse og kapasitet til å utøve god eierstyring.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet, etter det ble klart at samskipnaden i Hedmark ikke var i stand til å levere regnskapet for 2004, har grepet inn for å sikre at studentsamskipnaden i Hedmark blir forsvarlig forvaltet. Riksrevisjonen ser også at departementet har startet arbeidet med å utrede ordningen med studentsamskipnader, blant annet når det gjelder organisasjonsform og departementets tilsyn, styring og kontroll. Riksrevisjonen forventer at dette arbeidet vil resultere i forbedringer i rutineene for styring og oppfølging av samskipnadene.

Når det gjelder tiltak for å forebygge og oppdage misligheter, tar Riksrevisjonen til etterretning at departementet forutsetter at institusjonene har innebygd internkontrollsystemene i styringen og driften, og at departementet vil følge dette opp i sitt ordinære tilsyn med institusjonene.

Riksrevisjonen har med interesse merket seg departementets vurdering av at nye regnskapsprinsipper innen universiteter og høyskoler har gitt institusjonene

et vesentlig forbedret styringsverktøy og tilgang til økt styringsinformasjon.

#### 3.12.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt 46 revisjonsbrev uten merknader og fem revisjonsbrev med merknader, og at det er merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i en studentsamskipnad.

Komiteen er bekymret over Riksrevisjonens opplysninger om at mange av de forhold som ble rapportert til Stortinget vedrørende regnskapene for 2003, også framkommer i 2004 til tross for at departementet har fulgt opp merknadene. Komiteen vil understreke at tidligere merknad, (jf. Innst. S. nr. 145 (2004-2005)), med pålegg om oppfølging, ikke er å anse som utfyllende. Det er opp til Regjeringen å sørge for at forhold bringes i orden. Hvilke virkemidler som tas i bruk er opp til Regjeringen.

Komiteen konstaterer at det er betydelig svikt i undersøkte institusjoner når det gjelder måloppnåelse og resultatrapportering.

Komiteen finner det kritikkverdig at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte at regnskapene for Samisk høyskole, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Hedmark og Arkitektur- og designhøgskolen er av en slik kvalitet at de ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Komiteen har merket seg at departementet ser alvorlig på at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte disse regnskapene og at det for Universitet for miljø- og biovitenskap er foretatt disposisjoner som ikke er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av Studentsamskipnaden i Hedmark. Studentsamskipnaden har ikke levert regnskap ifølge regnskapsloven § 3-1. Komiteen registrerer at departementet har grepet inn for at denne virksomheten blir forsvarlig forvaltet. Departementet opplyser at regnskapet for 2004 ble innlevert 10. oktober 2005. Komiteen forutsetter at det dermed er sikret at Studentsamskipnaden i Hedmark har revisorgodkjent regnskap. Komiteen viser videre til at Stortinget holdes orientert om arbeidet for å etablere tilfredsstillende rutiner, og komiteen viser til viktigheten av klart definerte rammer for randsonevirksomheten.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen, overfor Stortinget, vil følge opp arbeidet med å klargjøre skillet mellom bevilgningsfinansiert og eksterntfinansiert virksomhet.

Komiteen finner Riksrevisjonens avdekking av misligheter innenfor universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) som kritikkverdig, spesielt viser komiteen til at det er avdekket misligheter som ikke er rapportert inn til Riksrevisjonen. Komiteen merker seg at svak intern kontroll og ufullstendig deling av arbeidsfunksjoner kan ha medvirket til disse forhold. Komiteen vil peke på at institusjonens internkontrollsystemer inngår i departementets ordinære tilsyn med institusjonene.

Komiteen forutsetter at spørsmålet om avvikling av selskapet Berkano AS vil bli fremmet på egen måte.

Komiteen ser med bekymring på at Riksrevisjonen har avdekket forhold der institusjonene ikke har henholdt seg til bestemmelsene i regelverket for offentlige anskaffelser. Komiteen har merket seg at departementet mener at dette fortsatt er et område som krever stor oppmerksomhet for å oppnå en effektiv og vel fungerende innkjøpsfunksjon.

Komiteen forutsetter at Regjeringen sørger for at Kunnskapsdepartementet gir arbeidet med tilfredsstillende økonomiforvaltning tilstrekkelig prioritet.

Komiteen er klar over at Kunnskapsdepartementet er et fagdepartement med et omfattende myndighetsområde og et betydelig antall underliggende institusjoner. Ansvarsområdet har i de senere årene vært preget av store ressurskrevende reformer.

### 3.13 Utenriksdepartementet

#### 3.13.1 Sammenheng

##### 3.13.1.1 UTENRIKSDEPARTEMENTETS FORVALTNING OG GJENNOMFØRING AV BUDSJETTET FOR 2004

Det er avgitt to avsluttende revisjonsbrev, begge uten merknader.

Statsråden forvalter statens interesser i Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, NORFUND. Riksrevisjonen har ingen merknad til statsrådets forvaltning av statens interesser i selskapet i 2004.

#### Budsjett - regnskap

Statsregnskapet og departementets forklaringer til statsregnskapet for 2004 viser at det er vesentlige merinntekter under kap. 3101 Utenriksstasjonene post 1 Gebyrer.

Departementet har opplyst at det vil bli sørget for mer realisme i budsjettforslaget for 2005.

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

##### Styring av utenriksstasjoner

Riksrevisjonen har foretatt revisjon ved 11 utenriksstasjoner. Undersøkelsen viste at kontrollrutinene i flere tilfeller ikke fungerte tilfredsstillende. Ved flere stasjoner var rutinene på inntektsområdet ikke tilstrekkelige til å kunne avstemme og med sikkerhet si at alle inntekter var inntektsført i regnskapet. Departementet har ikke innført et enhetlig system som ivaretar disse stasjonenes behov, og dette har medført at stasjonene har utviklet egentilpassede hjelpesystemer og praksis.

Som del av stasjonenes interne kontroll skal det gjennomføres uanmeldte beholdningskontroller hvert kvartal. Riksrevisjonen erfarte at disse kontrollene i mange tilfeller ikke er uanmeldte. Ved enkelte stasjoner var ikke alle beholdninger registrert i regnskapet og ble dermed ikke omfattet av kontrollen. Det ble videre registrert at muligheter for funksjonsdeling ikke var

benyttet ved signering av bankoppdrag, sjekker og anvisning av egne bilag.

#### Departementets tilskuddsforvaltning

##### Bilateral bistand

Bilateral bistand gis i økende grad som generell budsjettstøtte eller støtte til spesielle sektorer og følger vanligvis prosedyrer mottakerlandet og flere givere har inngått avtaler om.

Riksrevisjonen har utført undersøkelser som inkluderte budsjettstøtte og sektorstøtte til Tanzania, Uganda og Det palestinske området. Undersøkelsene viste generelt at det gjøres et omfattende oppfølgingsarbeid fra ambassadene når det gjelder de prosesser som gjennomføres for å bedre finansforvaltningen. Imidlertid er kontrollen med bruken av midlene hos sluttbruker i en del tilfeller mangelfull.

##### Tanzania

Den norske støtten til Tanzanias utdanningssektor er regulert gjennom en bilateral avtale inngått 9. mai 2002 og har en økonomisk ramme på 150 mill. kroner for årene 2002-2004. Støtten er gitt til delfinansiering av Tanzanias Primary Education Development Plan for 2002-2006. Programmet gjennomføres av Tanzanias myndigheter og finansieres av Tanzania og flere andre givere gjennom ulike finansieringsmekanismer.

Avtalen inneholder bestemmelser om at Tanzania skal framlegge en revisjonserklæring og revisjonsrapport for programregnskapet ikke senere enn seks måneder etter utløpet av hvert finansår. Avtalen hjemler at Norge kan stanse avtalte utbetalinger blant annet dersom rapporter ikke framlegges som avtalt.

Riksrevisjonens revisjon viste blant annet følgende:

- Det er manglende innsendelse av revisjonsrapporter fra programmet med forsinkelser på flere år. Det er fra ambassadens side foretatt nye utbetalinger til programmet til tross for at revisjonsrapporter ikke var mottatt.
- Det kan synes som ambassaden har tatt større hensyn til givergruppens vurderinger i Basic Education Development Committee (BEDC) enn til de krav som er nedfelt i Norges avtale med Tanzania.
- Framlagte dokumentasjon fra ambassaden bekrefter ikke om midlene er brukt som forutsatt, kostnadseffektivt og i samsvar med regelverket. Ambassaden synes videre å ha fraveket de krav og milepæler som framgår av avtalen, og ha utbetalt 100 mill. kroner i strid med avtalen fram til 31. desember 2004.

Dersom saken ikke er løst innen utgangen av året, vil departementet vurdere konsekvenser for framtidig støtte til Tanzania.

##### Uganda

Budsjettstøtte til Ugandas Poverty Action Fund er basert på avtale inngått i desember 2002 med en beløpsramme på 100 mill. kroner for perioden 2002-

2004, forlenget i desember 2004 for perioden 2004-2007 med en ramme på 225 mill. kroner. Det er knyttet et sett med betingelser til utbetaling av støtten relatert til offentlig finansforvaltning (sentralt og lokalt), styresett og fattigdomsreduksjon. Fra norsk side legges det mye ressurser i oppfølgingen av framdriften på disse områdene.

Hvordan midlene faktisk er benyttet, vil først framgå når Ugandas forvaltning er i stand til å levere de forventede regnskaper med tilstrekkelig kvalitet. Det er ut fra den dokumentasjon som foreligger, vanskelig å se at Utenriksdepartementet har tilstrekkelig oppfølgingsgrunnlag for å kunne kontrollere at midlene blir brukt som avtalt.

Departementet har opplyst at det ikke er innhentet dokumentasjon på at det norske tilskuddet knyttet til avtalen inngått i 2002 er kreditert kontoen i Poverty Action Fund (PAF) med korrekt beløp i lokal valuta. Kravene til slik informasjon er imidlertid nedfelt i den nye avtalen fra 2004.

Departementet valgte å avtalefeste reviderte regnskaper også på lokalt nivå selv om disse per i dag ikke er fullstendige. Dette ble gjort for å signalisere at dette er et viktig mål når reformer som det integrerte økonomistyringssystemet og kapasitetsbyggingen i ugandisk riksrevisjon er gjennomført. Svak regnskapskompetanse på lokalt nivå er et faktum. Reformen for å bedre lokale myndigheters regnskapskapasitet og ugandisk riksrevisors revisjonskapasitet er satt i verk.

Departementet er av den oppfatning at tilskudd til Poverty Action Fund er relativt godt kontrollert i kraft av å være øremerkede midler med egne kontrollrutiner.

#### Det palestinske området

Norge undertegnet 28. april 2004 en avtale med Verdensbanken om et flergiverfond for budsjettstøtte til de palestinske myndigheter, Public Financial Management Reform Trust Fund, med en ramme på 115,3 mill. kroner. Fondet er opprettet og administrert av Verdensbanken som et midlertidig krisetiltak. Departementet har opplyst at den største risiko for budsjettstøtten er knyttet til palestinske myndigheters egen politiske og finansielle overlevelsessevne. Finansdepartementet fører regnskap for anvendelsen av midlene som en del av det generelle statsregnskapet. I påvente av at Det palestinske området skal få en velfungerende riksrevisjon, revideres statsregnskapet av et internasjonalt revisjonsfirma.

Det er utarbeidet en rekke betingelser knyttet til reformer innen finanssektoren og offentlig forvaltning som må være oppfylt før utbetaling fra fondet kan skje. Betingelsene blir fulgt opp av giverne gjennom kvartalsvise gjennomganger. Det er vanskelig å se at UD ut fra mottatt dokumentasjon fra gjennomgangene kan følge opp hvordan og til hvilke formål midlene faktisk er benyttet.

#### Tilskudd til prosjekter via norske organisasjoner

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av forvaltningen til organisasjoner under kapitlene 163

Humanitær bistand og menneskerettigheter og 164 Fred, forsoning og demokrati.

Gjennomgangen viste at søknader fra organisasjonene er av svært varierende kvalitet og i flere tilfeller ikke inneholder tilfredsstillende målsettinger og resultatindikatorer. Departementet utarbeider fortsatt ikke egne beslutningsnotater før innvilgelse av tilskudd. Konsekvensen av dette er at departementets oppfølgingsgrunnlag ikke er tilstrekkelig for å føre kontroll med at tildelte midler nyttes etter forutsetningene.

Tilsvarende forhold ble tatt opp med Utenriksdepartementet i forbindelse med revisjonen av tilskuddsmidler for regnskapsåret 2003.

#### 3.13.1.2 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har ved revisjon av Utenriksdepartementet og underliggende virksomheter for 2004 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene.

Riksrevisjonen har registrert at departementets kontrollrutiner overfor ambassadene ikke har fungert tilfredsstillende. Det er observert svakheter knyttet til uanmeldte beholdningskontroller og til inntektsområdet, herunder avstemmingsrutiner og innkrevingsrutiner.

Riksrevisjonens gjennomgang av Utenriksdepartementets forvaltning av tilskudd gitt til Tanzania, Uganda og Det palestinske området viser at kontrollen med bruken av midlene hos sluttbruker i en del tilfeller har vært mangelfull. Avtalt rapportering fra tilskuddsmottaker har til dels uteblitt, har vært sterkt forsinket eller ikke inneholdt den avtalte informasjon. Rapporteringen har videre i en del tilfeller vært utilstrekkelig som grunnlag for å kunne vurdere om utbetalte midler har vært benyttet etter forutsetningene. Riksrevisjonen har merket seg at dette ikke har hatt konsekvenser for departementets videre utbetaling av tilskudd etter avtalene.

Revisjonen av Utenriksdepartementets oppfølging av tilskudd til prosjekter via norske organisasjoner viser at det er mangler knyttet til utforming av søknader, målsettinger og resultatindikatorer. Videre gjør manglende dokumentasjon av beslutninger at oppfølgingsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig for å føre kontroll med at tildelte midler nyttes etter forutsetningene. Det er også svakheter knyttet til budsjettkvaliteten i søknadene, til identifisering og dokumentasjon av risiko og til kvaliteten på mottakernes rapporter. Riksrevisjonen registrerer at departementet i liten grad har dokumentert egne vurderinger av innholdet i rapportene fra tilskuddsmottakerne.

#### 3.13.1.3 UTENRIKSDEPARTEMENTETS SVAR

"(...)  
Bilateral bistand  
Uganda

Riksrevisjonen peker på usikkerhet om det norske tilskuddet er inntektsført i statsregnskapet med riktig beløp i lokal valuta.

(...)  
Departementet valgte å avtalefeste krav om reviderte regnskaper også på lokalt nivå selv om disse per i dag ikke er fullstendige. Dette ble gjort for å signalisere at

dette er et viktig mål når reformer innen finansforvaltning og kapasitetsbygging hos ugandisk riksrevisjon er gjennomført. Uganda har forpliktet seg til å bedre regnskapskompetansen på lokalt nivå. (...)

#### Tanzania

Departementet har fulgt opp saken overfor tanzanianske myndigheter. Det tanzanianske finansdepartementet tar nå ansvar for situasjonen som har oppstått og vil i fremtiden selv håndtere alle kontraktsmessige krav som berører økonomistyring og budsjetter. (...)

Departementet har også i brev av 17. juni 2005 til alle ambassader som forvalter tilskuddsmidler innskjerpet dokumentasjonskrav ved utbetalinger. Dersom en stasjon finner grunn til å fravike avtalekrav, må saken legges fram for departementet for godkjenning før en eventuell utbetaling kan foretas.

#### Støtte til Det palestinske området

(...)

Departementets oppfølging av budsjettstøttefondet skjer gjennom norsk deltakelse i kvartalsvise gjennomganger sammen med andre giverland og Verdensbanken. Hver kvartalsgjennomgang følges av en rapport fra den norske delegasjonen med vurdering av fondets virksomhet og anbefalinger om norsk holdning. (...)

#### Tilskudd til prosjekter via norske organisasjoner:

##### Risikovurderinger

Når det gjelder Riksrevisjonens merknad om svakheter knyttet til dokumentasjon av risiko, vil departementet opplyse at forvaltningsrutinene for den enkelte tilskuddsordning er basert på departementets vurdering av og erfaring med særtrekk ved den enkelte ordningen, herunder tidsaspekter, risikobildet og mulighetene for å utøve kontroll. Det gjøres også konkrete vurderinger av risiko og vesentlighet av den enkelte prosjektsøknad.

(...)

Departementet tilstreber en bedre dokumentasjon av de vurderinger som gjøres og det vises til innføring av vurderingsskjema hvor også risiko inngår som ett element.

#### Dokumentasjon av beslutningsgrunnlaget

Riksrevisjonen konkluderer med at departementet fortsatt ikke utarbeider egne beslutningsnotater før innvilgelse av tilskudd og viser til Kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad under behandling av antegnelser til statsregnskapet for 2003. Til dette vil departementet bemerke at slike notater utarbeides for en rekke tilskudd, blant annet vedrørende tilskudd til nye mottakere eller når andre forhold taler for dette.

I tillegg bør det nevnes at politisk godkjente fordelingsnotater på overordnet nivå utgjør en viktig del av beslutningsgrunnlaget for tildeling over kapitlene 163 og 164.

Departementet har retningslinjer for vurdering av alle prosjektsøknader. For enkelte ordninger under kap. 164 post 71 og 72, er det i tillegg utarbeidet egne vurderingsskjema til hjelp i søknadsbehandlingen.

Ved tildeling av støtte til organisasjoner som tidligere har fått støtte fra departementet, vil tilskuddsbrevet sammen med erfaringer med organisasjonen utgjøre beslutningsgrunnlaget. Det samme vil ofte være tilfelle ved nye prosjektsøknader som ofte i realiteten er søknad om videreføring av tidligere godkjente prosjekter. Her vil begrunnelsen for beslutning om støtte allerede være foretatt og dokumentert. Departementet ser at vurderingene som er lagt til grunn ved beslutninger om tilskudd ofte ikke har vært synliggjort i tilstrekkelig grad i saksmappen for det enkelte prosjekt.

Når det gjelder bistand ved nødhjelp og naturkatastrofer ligger det i sakens natur at innsats vurderes og

ytes på kort varsel, noe som stiller krav til forvaltningsmessig fleksibilitet. Departementet har i de aller fleste tilfeller godt kjennskap til de aktuelle organisasjoner som mottar tilskudd basert på flere års samarbeid på området.

(...)

Utenriksdepartementet vil ytterligere tilstrebe at vurderingene i forbindelse med det enkelte tilskudd blir tydeliggjort. (...)

(...)

#### Aktivitetsrapportering

Departementet er ikke uenig i at rapporteringen ofte er aktivitetorientert. Dette henger igjen sammen med kvaliteten på søknadene og om det er hensiktsmessig og mulig å angi målbare resultatindikatorer. I dialogen med tilskuddsmottakere legger departementet vekt på behovet for å konkretisere og tydeliggjøre forventede resultater og måloppnåelse både i søknader og rapporter.

(...)

#### 3.13.1.4 RIKSREVISJONEN UTTALER

Riksrevisjonen har tatt opp svakheter i Utenriksdepartementets forvaltning av tilskudd. I tillegg har Riksrevisjonen hatt bemerkninger til realismen i departementets budsjettering av inntekter samt til departementets styring av utenriksstasjoner.

Riksrevisjonen har merket seg at departementets rutiner er justert på flere av de områdene som er tatt opp. Opplæring, rådgivning og kompetanseutvikling vedrørende tilskuddsforvaltning vil bli vektlagt i økende grad, og dialogen med tilskuddsmottakere vil bli intensivert.

Riksrevisjonen konstaterer at rapporteringen fra tilskuddsmottakerne vedrørende forvaltning av tilskudd til Uganda, Tanzania og Det palestinske området til dels har vært utilstrekkelig som grunnlag for å kunne vurdere om utbetalte midler har vært benyttet etter forutsetningene. Riksrevisjonen har spesielt merket seg at i Tanzania har departementet holdt tilbake 60 mill. kroner fra utdanningsprogrammet for 2005, og at det ikke vil bli utbetalt ytterligere midler før myndighetene i Tanzania sørger for en tilfredsstillende dokumentasjon av bruken av de allerede utbetalte midlene.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av mottakerlandenes riksrevisjoner når det gjelder god offentlig forvaltning og kontroll med bistandsmidler. Departementet bør vurdere å bidra til å styrke riksrevisjonene der dette er aktuelt.

For øvrig har Riksrevisjonen merket seg at departementet i brev til alle ambassader som forvalter tilskuddsmidler, har innskjerpet dokumentasjonskrav ved utbetalinger. Dersom en stasjon finner grunn til å fravike avtalekrav, må saken legges fram for departementet for godkjenning før utbetaling kan foretas.

Videre har Riksrevisjonen hatt vesentlige merknader til Utenriksdepartementets oppfølging av tilskudd til prosjekter via norske organisasjoner. Riksrevisjonen konstaterer at manglende dokumentasjon av beslutninger gjør at oppfølgingsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig for å føre kontroll med at tildelte midler nyttes etter forutsetningene. Riksrevisjonen understreker betydningen av at beslutninger om støtte dokumenteres ved bruk av beslutningsnotater, og at dette blir utarbeidet



ved enhver tildeling av tilskuddsmidler. Det vises i denne forbindelse også til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad under behandlingen av antegnelse til statsregnskapet for 2003, jf. Innst. S. nr. 145 (2004-2005) punkt 13 - Utenriksdepartementet:

"Komiteen finner Riksrevisjonens opplysning om manglende dokumentasjon av beslutningsgrunnlaget for det enkelte tilskudd kritikkverdigg. Den type dokumentasjon er nødvendig for at den kontrollerende myndighet skal kunne vurdere de disposisjoner som er foretatt."

For øvrig har Riksrevisjonen merket seg de tiltak departementet vil sette i verk for å bedre rutinene vedrørende risikovurderinger, kvaliteten på søknader og kvaliteten på tilbakerapporteringen fra tilskuddsmottakere.

### 3.13.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det er avgitt to avsluttende revisjonsbrev, begge uten merknader. Komiteen har registrert at Riksrevisjonen ikke har merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, NORFUND.

Komiteen konstaterer at Riksrevisjonens undersøkelse viser at gebyrinntektene ved utenriksstasjonene var underbudsjettet i statsbudsjettet for 2004, og at det kan stilles spørsmål ved om forutsetningene om realistisk budsjettering er tilstrekkelig ivaretatt. Komiteen har merket seg at den aktuelle budsjettposten er oppjustert i statsbudsjettet for 2005.

Komiteen har registrert at Riksrevisjonen har foretatt revisjon av 11 utenriksstasjoner, og funnet at styringen av stasjonene i flere tilfeller ikke har fungert tilfredsstillende. Komiteen har merket seg at departementets rutiner er justert, og at opplæring, rådgivning og kompetanseutvikling vedrørende tilskuddsforvaltning vil bli vektlagt sammen med en intensiv dialog med tilskuddsmottakere.

Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at rapporteringen fra tilskuddsmottakerne vedrørende forvaltning av tilskudd til Uganda, Tanzania og Det palestinske området til dels har vært utilstrekkelig som grunnlag for å vurdere om de utbetalte midlene har blitt brukt i tråd med forutsetningene.

Komiteen har merket seg at departementet har holdt tilbake 60 mill. kroner fra utdanningsprogrammet for 2005 i Tanzania, og at det er stilt krav om dokumentasjon av bruken av de allerede utbetalte midlene før det vil bli utbetalt ytterligere midler.

Komiteen har videre notert at departementet har innskjerpet dokumentasjonskravene ved utbetalinger gjennom et brev til alle ambassader som forvalter tilskuddsmidler.

Komiteen vil understreke viktigheten av at Regjeringen sikrer seg tilstrekkelig oppfølgingsgrunnlag, slik at det blir mulig å føre kontroll med at midlene blir brukt som avtalt.

Komiteen viser til Riksrevisjonens merknader til Utenriksdepartementets oppfølging av tilskudd til prosjekter via norske organisasjoner. Komiteen vil understreke betydningen av at beslutningsgrunnlaget tydelig dokumenteres ved enhver tildeling av tilskuddsmidler, slik at kontrollmyndighetene har tilstrekkelig grunnlag for å kontrollere at midlene brukes i tråd med forutsetningene.

## 4. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 2004. 2. Resultatet av den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2004 - Dokument nr. 1 (2005-2006) - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 28. mars 2006

**Lodve Solholm**

leder og ordf. for Fiskeri- og kystdepartementet

**Berit Brørby**

ordf. for Barne- og familiedepartementet og Moderniseringsdepartementet

**Per-Kristian Foss**

ordf. for Kultur- og kirke- og Olje- og energidepartementet

**Carl I. Hagen**

ordf. for Finansdepartementet og Miljøverndepartementet

**Svein Roald Hansen**

ordf. for Arbeids- og sosialdepartementet

**Dagfinn Høybråten,**

ordf. for Justis- og politidepartementet og Utenriksdepartementet

**Magnhild Meltveit Kleppa**

ordf. for Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet

**Inge Ryan**

ordf. for Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet

**Ivar Skulstad**

ordf. for Kommunal- og regionaldepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet

## Vedlegg 1

### **Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen v/komiteleder til Landbruks- og matdepartementet, datert 8. februar 2006**

#### **Riksrevisjonens Dokument nr. 1 (2005-2006) - om regnskapet til Mattilsynet**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har for tiden til behandling Riksrevisjonens resultat av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter for 2004 (Dokument nr. 1 (2005-2006)). I den anledning har komiteen enkelte spørsmål som ønskes besvart.

1. På side 86 uttaler Riksrevisjonen at "Mattilsynet har fått avsluttende revisjonsbrev med vesentlige merknader". Komiteen ønsker å få utdypet departementets synspunkter på denne uttalelsen. I tillegg ber komiteen om at departementet redegjør for hvordan situasjonen er i Mattilsynet.

2. På side 86 uttaler Riksrevisjonen at den "har vesentlige merknader til regnskapet for Mattilsynet og kan ikke bekrefte at regnskapet er uten vesentlige feil og mangler selv om departementet er av den oppfatning at de feil og mangler som er avdekket, ikke er av et slikt omfang eller alvorlighet at dette bør være grunnlag for å stille spørsmål ved regnskapet til Mattilsynet for 2004." I sitt brev av 13.10.05 skriver departementet at "(D)epartementet finner at de feil i regnskapet som er avdekket ikke er av et slikt omfang eller alvorlighet at dette bør være grunnlag til å stille spørsmål med hele regnskapet til Mattilsynet for 2004. Det vises til at virksomheten allerede først driftsår har utført sine primære oppgaver med god kvalitet, herunder gjennomført en svært stor og krevende omstillingsprosess, uten overskridelse av tildelt budsjett. Departementet er enig i at Riksrevisjonen har pekt på enkelte feil og mangler i rutinedokumentasjon og praksis." Er departementet fortsatt av samme oppfatning når det gjelder regnskapet for Mattilsynet for 2004?

3. I brev til Riksrevisjonen, datert 13.10.05, skriver departementet: "Riksrevisjonens merknader er derfor tatt med i virksomhetens utviklingsarbeid i inneværende år, slik at det meste som etterlyses nå er på plass". Komiteen vil be departementet redegjøre for

om det Riksrevisjonen etterlyser nå er på plass og eventuelt hva som gjenstår.

4. Om anskaffelser i Mattilsynet skriver Riksrevisjonen at de har registrert at "...anskaffelser for ca. 470 mill. kroner er gjennomført uten at det i ettertid lar seg etterprøve om regelverket er fulgt" (Dokument nr. 1 (2005-2006) s. 82). I brevet datert 13.10.05 skriver departementet at de ikke kan se at de har blitt forelagt beregninger som viser hvordan Riksrevisjonens har kommet fram til det angitte beløpet og redegjør for anskaffelser på til sammen 286 millioner. Kan departementet nå redegjøre for forskjellen mellom dette beløpet og beløpet til Riksrevisjonen?

5. Riksrevisjonen uttaler også at Mattilsynet ikke har fulgt regelverket om at anbudsprotokoll skal føres fortløpende og at det i 2005 fortsatt ble ført anbudsprotokoll fra innkjøp foretatt 1. halvår 2004. Når kom Mattilsynet ajour og begynte å føre løpende anbudsprotokoll?

6. På side 86 uttaler Riksrevisjonen at Mattilsynet "synes å ha gitt en generell dispensasjon fra regelverket om at det ikke skal kreves renter ved 1. gangs purring" og at regelverket ikke hjemler et slikt generelt unntak. I sitt brev, datert 13.10.05, skriver departementet "Erfaringer fra de tidligere tilsynene tilsier at belastning av gebyr og renter ved 1. gangs purring ikke gir inntekter som står i et rimelig forhold til de ressursene som medgår til å fakturere og følge opp kravene inkludert renter." (s. 84). Kreves det i dag inn gebyr og renter i tråd med regelverket?

7. Riksrevisjonen uttaler seg på side 86 "kritisk til at lønnsfastsettelsen for ca. 940 medarbeidere som ble overført fra kommunal virksomhet, ikke kan etterkontrolleres på grunn av dårlig eller manglende dokumentasjon." Er det fremkommet ny dokumentasjon når det gjelder lønnsfastsettelse?

Komiteen imøteser et snarlig svar.

## Vedlegg 2

### **Brev fra Landbruks- og matdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 21. februar 2006**

#### **Riksrevisjonens Dokument nr. 1 (2005-2006) - om regnskapet til Mattilsynet**

Jeg viser til brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité av 8. februar 2006 i forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 1 (2005-2006) Resultatet av den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2004. Komiteen ber meg besvare enkelte spørsmål om regnskapet til Mattilsynet for 2004.

#### **Innledning**

Innledningsvis vil jeg understreke at jeg tar på alvor de svakheter som Riksrevisjonen har avdekket gjennom revisjonen av Mattilsynets regnskap for 2004. Mattilsynet må forholde seg til de krav som økonomiregelverk og øvrig regelverk i staten stiller.

Jeg finner det likevel nødvendig å vise til at det var en sentral premiss for en vellykket matreform at hele etableringsprosessen måtte gå raskt. Mattilsynets sam-

funnsansvar for å sikre trygg mat, god dyre- og plantehelse og dyrevelferd, tilsa at virksomheten måtte være operativ fra første stund. Departementet fant det derfor nødvendig å orientere Stortinget om at 2004 nødvendigvis måtte bli et overgangsår hvor ikke alle interne systemer og rutiner var på plass fra start, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003). Like fullt gjennomførte Mattilsynet sitt første driftsår uten budsjettoverskridelser og virksomheten oppnådde de resultater og mål som forutsatt. Jeg registrerer i denne sammenheng at også Riksrevisjonen er innforstått med at det var store utfordringer knyttet til matreformen, og at 2004 måtte bli et overgangsår.

Det er gjennomført et betydelig arbeid i Mattilsynet for å få brakt de påviste forhold i orden. Det vises i denne sammenheng til redegjørelse under pkt. 3-7 nedenfor. Departementet vil ha et betydelig fokus på oppfølgingen av Mattilsynet på dette området også i 2006.

Jeg vil nedenfor besvare de enkelte spørsmålene Kontroll- og konstitusjonskomiteen stiller.

### **Ad. 1 og 2**

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ønsker å få utdypet departementets synspunkter på Riksrevisjonens uttalelse om at Mattilsynet har fått avsluttende revisjonsbrev med vesentlige merknader. Komiteen stiller videre spørsmål om departementet fortsatt er av samme oppfatning som fremgår av brev av 13.10.05 hva gjelder regnskapet for Mattilsynet. Komiteen ber også om en redegjørelse for hvordan situasjonen er i Mattilsynet.

Som redegjort for i departementets brev av 13.10.05, er departementet innforstått med at det har forekommet feil og mangler i Mattilsynets avlagte regnskap for 2004, herunder manglende avstemming og feilposter. Videre har departementet erkjent at det har vært feil og mangler knyttet til interne regnskapsrutiner og praksis og at den interne kontrollen på dette området kunne vært bedre.

Departementet stilte imidlertid spørsmål om disse feil og mangler var av en slik art og omfang at de måtte karakteriseres som vesentlige. Det er her viktig å understreke at departementet ikke har avvist at det forekom feil og mangler i 2004. Det har heller ikke vært departementets intensjon å bagatellisere den kritikk Riksrevisjon har fremført i Dokument nr. 1 (2005-2006) hva gjelder Mattilsynets regnskap for 2004. At Riksrevisjonen, med utgangspunkt i sine revisjonsfunn vurdert opp mot interne standarder og retningslinjer for regnskapsrevisjon, ikke har funnet å kunne bekrefte at Mattilsynets regnskap for 2004 ikke er uten vesentlige feil og mangler, tar jeg til etterretning. Jeg kan utover dette ikke se at det foreligger ytterligere saksopplysninger eller forhold for øvrig som innebærer noen endringer i departementets vurderinger.

Når det gjelder den generelle situasjonen, er Mattilsynet nå i en konsolideringsfase etter en krevende etablerings- og omstillingsprosess. Selv om det fortsatt er utviklings- og forbedringspotensial på flere områder, er det min oppfatning at Mattilsynet har løst og løser sine viktige samfunnsoppgaver på en god måte. Flere kre-

vende saker har satt tilsynets fagforvaltning, kommunikasjonsferdigheter og prioriteringsevne på prøve, eksempelvis funn av kadmium i dyrefôr, avdekking av mangelfull hygiene i mange restauranter, problemer knyttet til eksport av laks til Russland og spredningen av fugleinfluenza.

Generelt har også Mattilsynet kommet langt i å følge opp de merknadene Riksrevisjonen hadde til Mattilsynets regnskap for 2004. På alle områder er det lagt ned et grundig arbeid for å rette opp de feil og mangler som er påpekt, spesielt gjelder dette opprydding av interimskonto for reiseforskudd.

I hovedsak er alle tiltak som ble satt i gang gjennomført i 2005, men det gjenstår arbeid med å utvikle og dokumentere enkelte rutiner i økonomiforvaltningen. Dette må ses i sammenheng med at dette er et svært omfattende og tidkrevende arbeid, jf. nærmere omtale nedenfor.

### **Ad. 3 Er de forhold Riksrevisjonen etterlyser på plass?**

#### REGNSKAPSRUTINER / INTERN KONTROLL

Riksrevisjonen har anført at det ikke har vært tilfredsstillende avstemming av balansekonti, herunder interimskonti i løpet av 2004. Det ble særlig påpekt at man ikke hadde avstemt og ryddet opp i interimskonto for reiseforskudd.

Mattilsynet har innført en ny og mer omfattende rutine for alle avstemminger av balanse- og interimskonti fra og med august 2005. I tillegg har man benyttet tilsvarende rutine for tidligere måneder av året, slik at hele 2005 har dokumenterte og korrekte månedsvise avstemminger og spesifiseringer av balanse- og interimskonti. Arbeidet med opprydding av interimskonto for reiseforskudd har imidlertid vært mer tidkrevende enn først antatt. Det gjenstår derfor et mindre beløp som skal innkreves i 2006. Kravene og arbeidet er godt dokumentert.

#### *Differanse mellom internregnskapet og kontantregnskapet*

Departementet kan opplyse at differansene mellom internregnskapet og kontantregnskapet ble identifisert, utlignet og dokumentert i perioden juni-desember i 2005.

#### STYRING AV IKT-VIRKSOMHETEN

*Riksrevisjonen anfører at Mattilsynet ikke har ferdigstilt en IKT-strategi, og at styringen av IKT-virksomheten ikke på en helhetlig måte er dokumentert og forankret i ledelsen*

Strategi for bruk av IKT i Mattilsynet er ferdigstilt og godt dokumentert. Denne ble vedtatt av ledelsen i Mattilsynet den 06.09.05 og er oversendt departementet.

Riksrevisjonen påpeker at Mattilsynet synes å mangle policy og retningslinjer for sikkerhet i sine informasjonssystemer.

Det er utarbeidet et policydokument som inneholder overordnede mål for informasjonssikkerhet, og et konsekvensdokument basert på prinsippene i policydokumentet.

Sikkerhetsansvaret i Mattilsynet er plassert som en ordinær linjelederoppgave. Det er videre den 10. januar 2006 besluttet at Direktør for administrasjon skal ha ansvar for koordinering av sikkerhetsarbeidet i virksomheten.

Mattilsynet tilfredsstillter med dette etter min vurdering regelverkets krav til sikkerhetsmål og sikkerhetsstrategi. Mattilsynet har imidlertid enda ikke utarbeidet intern instruks for å ivareta sikkerheten i sine informasjonssystemer. Dette arbeidet vil nå bli prioritert.

#### INNKREVING AV GEBYR OG AVGIFTER

Problemstillingene omkring kontroll- og rapporteringsrutiner for gebyrer og avgifter er knyttet til ordningen med gebyr for særskilte ytelser. Disse utgjør i 2006 i overkant av 3 % av Mattilsynets samlede inntektsbudsjett.

Mattilsynet prioriterer arbeidet med å legge til rette for enhetlig og korrekt praktisering av regelverket for innkreving av gebyrer og avgifter og har lagt stor vekt på dette i den interne styringsdialogen.

Ved en misforståelse ble det i brevet fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen som referert i Dokument nr 1, opplyst at det er etablert et kontroll- og rapporteringssystem som sikrer kontroll med at det blir krevd inn gebyr for gebyrpliktige ytelser. Mattilsynet har imidlertid ikke etablert et slikt særskilt kontroll- og rapporteringssystem, men arbeider med å iverksette en ny rutine i eksisterende fagdatasystem knyttet til gebyrer for særskilte ytelser på næringsmiddelområdet. Dette arbeidet er blitt noe forsinket, men Mattilsynet regner med å iverksette rutinen i første kvartal 2006. Et fullstendig system for kontroll og rapportering av gebyrer for særskilte ytelser vil være på plass når Mattilsynets nye fagdatasystem erstatter eksisterende system. Dette vil etter planen skje i 2007.

Når det gjelder spørsmål knyttet til lønn, anskaffelser og innkreving av renter ved for sen betaling, viser vi til nedforstående pkt. 4-7.

#### ***Ad. 4 Kan departementet redegjøre for forskjellen mellom Riksrevisjonens 470 mill. og departementets 286 mill?***

Departementet kan ikke se at en i løpet av revisjonsprosessen har blitt forelagt beregninger som viser hvordan Riksrevisjonen har kommet frem til det angitte beløpet. På forespørsel fra Mattilsynet har Riksrevisjonen imidlertid gitt en muntlig redegjørelse. Beløpet på 470 mill. kroner kan synes å omfatte forhold som ikke er omfattet av anbudsregelverket, uten at departementet er kjent med detaljer som gjør det mulig å kommentere differansen nærmere.

#### ***Ad. 5 Når kom Mattilsynet à jour med føring av anbudsprotokoll?***

I løpet av september 2005 ble protokoller for alle anbudsprosesser i 2004, samt alle anbudsprosesser så

langt i 2005, ferdigstilt. Deretter har anbudsprotokoller blitt ført løpende.

Det må for øvrig opplyses at protokollene ikke ble konstruert i ettertid. Mattilsynet har hatt notater og påbegynte protokoller underveis som har dokumentert vurderingene som ble gjort i anbudsprosessene. Det var kun endelig ferdigstilling av protokollene som ble gjort senere.

#### ***Ad. 6 Kreves det i dag inn gebyr og renter i tråd med regelverket?***

Riksrevisjonen har påpekt at det ikke kreves inn renter ved 1. gangs purring av gebyrkrav. Praksis er enda ikke endret. Bakgrunnene for dette har vært at rentekravene ofte ville blitt svært små, jf. nedenfor.

I 2004 ble det kjørt 1. gangs purring på om lag 2000 krav. Det har vist seg at en betydelig andel av kravene måtte følges opp med 2. gangs purring/inkasso, noe som innebar at det for disse kravene ble beregnet forsinkelsesrente fra opprinnelig forfallsfrist.

Det har vært reist spørsmål ved enkelte krav pga. usikkerhet knyttet til beregningsgrunnlaget bla. som følge av nye eller endrede gebyrer. I disse tilfellene har Mattilsynet valgt å avvente videre innkreving inntil kravet er ytterligere avklart.

Erfaringer fra de tidligere tilsynene tilsier at belastningen av gebyr og renter ved 1. gangs purring ikke gir inntekter som står i rimelig forhold til de ressursene som medgår til å fakturere og følge opp kravene inkludert renter. Departementet vurderer på dette grunnlaget å endre regleverket slik at en unngår kostnadskrevende rutiner som ikke står i rimelig forhold til mulige inntekter.

#### ***Ad. 7 Er det fremkommet ny dokumentasjon når det gjelder lønnsfastsettelse?***

Som redegjort for i brev av 13.10.05 ble lønnsfastsettelse for medarbeidere fra kommunale etater gjort med grunnlag i tre uavhengige og dokumenterte kilder. Disse ble sammenlignet for å komme fram til riktig lønsplassering. Ut fra dette har departementet ment at risikoen for feil var svært liten.

De fleste personalmapper for disse medarbeiderne er likevel nå blitt fremskaffet og finnes i Mattilsynet. På grunnlag av Riksrevisjonens merknader arbeider Mattilsynet med å skaffe resterende personalmapper.

#### ***Avslutning***

Som anført ovenfor anser jeg at Mattilsynet har gjennomført en stor og krevende omstillingsprosess på en svært god måte. Det at enkelte interne rutiner ikke helt var kommet på plass det første driftsåret finner jeg beklagelig, men dette må sees i lys av den krevende omstillingsprosessen. Det er nå gjennomført et betydelig arbeid i Mattilsynet for å få brakt de påviste forhold i orden. Departementet vil også ha et betydelig fokus på oppfølgingen av Mattilsynet på dette området i 2006.







