



Innst. S. nr. 172

(2007-2008)

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

Dokument nr. 1 (2007-2008)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om
Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for
budsjettåret 2006**

Vedlegg: Referat fra åpne høringer



Innst. S. nr. 172

(2007-2008)

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

Dokument nr. 1 (2007-2008)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport
om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006**

Vedlegg: Referat fra åpne høringer

Innhold

	Side		Side
I.		Resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard.....	7
	7	Sammendrag	7
	8	Komiteens merknader	8
II.		Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper for 2006	9
	9	Sammendrag	9
	10	Komiteens merknader	10
III.		Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter og kontrollen av departementenes forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	10
1.		Arbeids- og inkluderingsdepartementet	10
1.1	10	Sammendrag	10
1.1.1		Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	10
1.1.1.1	10	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	10
1.1.1.2	11	Samefolkets fond	11
1.1.1.3	11	Status for arbeidet med NAV-reformen	11
1.1.2	12	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	12
1.1.2.1	12	Arbeids- og velferdsetaten	12
1.1.2.2	12	Sametingets tilskuddsforvaltning ...	12
1.1.3	13	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	13
1.1.4	13	Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	13
1.1.5	13	Riksrevisjonen uttaler	13
1.2	14	Komiteens merknader	14
2.		Barne- og likestillingsdepartementet	15
2.1	15	Sammendrag	15
2.1.1		Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	15
		2.1.1.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	15
		2.1.1.1.1 Styring av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	15
		2.1.1.1.2 Styring av Fordelingsutvalget, Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet samt Fylkesnemndene for sosiale saker .	15
		2.1.1.1.3 Styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter)	16
		2.1.1.1.4 Departementets tilskuddsforvaltning	16
		2.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	16
		2.1.2.1 Bufetat	16
		2.1.3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	17
		2.1.4 Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	17
		2.1.5 Riksrevisjonen uttaler	17
		2.2 Komiteens merknader	18
		3. Finansdepartementet	19
		3.1 Sammendrag	19
		3.1.1 Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	19
		3.1.1.1 Budsjett - regnskap	19
		3.1.1.2 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	19
		3.1.1.3 Finansdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m. .	20
		3.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	20
		3.1.2.1 Skatteetaten	20
		3.1.3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	21
		3.1.4 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	21
		3.1.5 Riksrevisjonen uttaler	21
		3.2 Komiteens merknader	23

	Side		Side	
4. Fiskeri- og kystdepartementet	23	6.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har	
4.1 Sammendrag	23		vesentlige merknader	29
4.1.1 Fiskeri- og kystdepartementets for-		6.1.2.1	Forsvarets militære organisasjon ...	29
valtning og gjennomføring av		6.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen	
budsjettet for 2006	23		har merknader til statsrådets	
4.1.1.1 Styring, måloppnåelse og resultat-			forvaltning	31
rapportering til Stortinget i forhold		6.1.4	Forsvarsdepartementets oppfølging	
til det årlige budsjettet	23		av tidligere rapporterte forhold	31
4.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har		6.1.5	Riksrevisjonen uttaler	31
vesentlige merknader	24	6.2	Komiteens merknader	32
4.1.2.1 Kystverket	24	7. Helse- og omsorgsdepartementet		34
4.1.3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen		7.1	Sammendrag	34
har merknader til statsrådets		7.1.1	Helse- og omsorgsdepartementets	
forvaltning	24		forvaltning og gjennomføring av	
4.1.4 Fiskeri- og kystdepartementets opp-			budsjettet for 2006	34
følgning av tidligere rapporterte		7.1.1.1	Budsjett - regnskap	34
forhold	24	7.1.1.2	Styring, måloppnåelse og resultat-	
4.1.5 Riksrevisjonen uttaler	24		rapportering til Stortinget i forhold	
4.2 Komiteens merknader	25		til det årlige budsjettet	34
5. Fornyings- og administrasjons-		7.1.1.3	Helse- og omsorgsdepartementets	
departementet	25		forvaltning av statens interesser i	
5.1 Sammendrag	25		selskaper m.m.	34
5.1.1 Fornyings- og administrasjons-		7.1.1.3.1	De regionale helseforetakenes resul-	
departementets forvaltning og			tatrapportering og måloppnåelse	34
gjennomføring av budsjettet for 2006	25	7.1.1.3.2	De regionale helseforetakenes mål-	
5.1.1.1 Styring, måloppnåelse og resultat-			oppnåelse i forhold til andre	
rapportering til Stortinget i forhold			styringskrav	36
til det årlige budsjettet	25	7.1.1.3.3	Tidligere rapporterte forhold ved de	
5.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har			regionale helseforetakene	36
vesentlige merknader	26	7.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har	
5.1.2.1 Statsbygg	26		vesentlige merknader	36
5.1.2.2 Statens Pensjonskasse	26	7.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen	
5.1.3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen			har merknader til statsrådets	
har merknader til statsrådets			forvaltning	36
forvaltning	26	7.1.4	Helse- og omsorgsdepartementets	
5.1.4 Fornyings- og administrasjons-			oppfølging av tidligere rapporterte	
departementets oppfølging av			forhold	37
tidligere rapporterte forhold	26	7.1.5	Riksrevisjonen uttaler	37
5.1.5 Riksrevisjonen uttaler	27	7.2	Komiteens merknader	38
5.2 Komiteens merknader	28	8. Justis- og politidepartementet		40
6. Forsvarsdepartementet	28	8.1	Sammendrag	40
6.1 Sammendrag	28	8.1.1	Justis- og politidepartementets for-	
6.1.1 Forsvarsdepartementets forvaltning			valtning og gjennomføring av	
og gjennomføring av budsjettet for			budsjettet for 2006	40
2006	28	8.1.1.1	Styring, måloppnåelse og resultat-	
6.1.1.1 Budsjett - regnskap	29		rapportering til Stortinget i forhold	
6.1.1.2 Styring, måloppnåelse og resultat-			til det årlige budsjettet	40
rapportering til Stortinget i forhold		8.1.2	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen	
til det årlige budsjettet	29		har merknader til statsrådets	
			forvaltning	41

		Side			Side
8.1.3	Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	41	10.1.4	Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	51
8.1.4	Riksrevisjonen uttaler	42	10.1.5	Riksrevisjonen uttaler	52
8.2	Komiteens merknader	42	10.2	Komiteens behandling	53
			10.3	Komiteens merknader	53
9.	Kultur- og kirkedepartementet ...	43	11.	Landbruks- og matdepartementet	54
9.1	Sammendrag	43	11.1	Sammendrag	54
9.1.1	Kultur- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	43	11.1.1	Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	54
9.1.1.1	Budsjett - regnskap	43	11.1.1.1	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	54
9.1.1.2	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	43	11.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	55
9.1.1.3	Kultur- og kirkedepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	44	11.1.2.1	Mattilsynet	55
9.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	44	11.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	55
9.1.2.1	Riksteatret	44	11.1.4	Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	55
9.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	44	11.1.5	Riksrevisjonen uttaler	55
9.1.4	Kultur- og kirkedepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	44	11.2	Komiteens merknader	56
9.1.5	Riksrevisjonen uttaler	45	12.	Miljøverndepartementet	56
9.2	Komiteens merknader	46	12.1	Sammendrag	56
			12.1.1	Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	56
10.	Kunnskapsdepartementet	47	12.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	56
10.1	Sammendrag	47	12.1.2.1	Norsk Polarinstituttt	56
10.1.1	Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	47	12.1.2.2	Statens kartverk	56
10.1.1.1	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	47	12.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	57
10.1.1.2	Kunnskapsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	48	12.1.4	Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	57
10.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	48	12.1.5	Riksrevisjonen uttaler	57
10.1.2.1	Universitetet i Oslo (UiO)	48	12.2	Komiteens merknader	57
10.1.2.2	Universitetet i Stavanger (UiS)	49	13.	Nærings- og handelsdepartementet	58
10.1.2.3	Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB)	49	13.1	Sammendrag	58
10.1.2.4	Høgskolen i Hedmark (HiHm)	50	13.1.1	Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	58
10.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	50	13.1.1.1	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	58

	Side
13.1.1.2 Nærings- og handelsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	58
13.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	58
13.1.2.1 Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret)	58
13.1.3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	59
13.1.4 Riksrevisjonen uttaler	59
13.2 Komiteens merknader	59
14. Olje- og energidepartementet	60
14.1 Sammendrag	60
14.1.1 Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	60
14.1.1.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	60
14.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	60
14.1.3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	60
14.1.4 Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	60
14.1.5 Riksrevisjonen uttaler	60
14.2 Komiteens merknader	61
15. Samferdselsdepartementet	61
15.1 Sammendrag	61
15.1.1 Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	61

	Side
15.1.1.1 Samferdselsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	61
15.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	61
15.1.2.1 Statens Vegvesen	61
15.1.2.2 Luftfartstilsynet	63
15.1.3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	63
15.1.4 Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	64
15.1.5 Riksrevisjonen uttaler	64
15.2 Komiteens merknader	65
16. Utenriksdepartementet	67
16.1 Sammendrag	67
16.1.1 Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006	67
16.1.1.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	67
16.1.2 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	70
16.1.3 Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	70
16.1.4 Riksrevisjonen uttaler	71
16.2 Komiteens behandling	71
16.3 Komiteens merknader	72
17. Komiteens tilråding	74
Vedlegg: Referat fra åpne høringer	75



Innst. S. nr. 172

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 1 (2007-2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006

Til Stortinget

I. RESULTATET AV REVISJONEN AV STATSREGNSKAPET OG REGNSKAPET FOR ADMINISTRASJONEN AV SVALBARD

SAMMENDRAG

Omfang og resultat av revisjonen

Ifølge lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd skal Riksrevisjonen foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten.

For regnskapsåret 2006 har Riksrevisjonen avgitt 211 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og 19 avsluttende revisjonsbrev med merknader. Merknadene er knyttet til det avlagte regnskap og/eller gjennomføringen av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. Til sammenligning ble det avgitt 23 revisjonsbrev med merknader for 2005. Det avgis ikke avsluttende revisjonsbrev til Statsministerens kontor og departementene.

Det er videre avgitt revisjonsberetning til sju nordiske virksomheter og FN-sambandet. Etter avtale reviderer Riksrevisjonen også bruk av fylkesvegmidler som regnskapsføres av Statens vegvesen, og det er sendt oppsummeringsbrev til 18 fylkesrevisjoner om resultatet av kontrollen. Riksrevisjonen reviderer også de kommunevise skatteregnskapene, som er delregnskaper til skatteetatens samlede regnskap.

Riksrevisjonen har ikke merknader til regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Riksrevisjonen har heller ingen merknader til forvaltningen og gjennom-

føringen av budsjettet for 2006 for Statsministerens kontor og Kommunal- og regionaldepartementet.

Flere av merknadene for 2006 vedrører forhold som Riksrevisjonen tidligere har rapportert til Stortinget. I rapporteringen for 2005 stilte Riksrevisjonen spørsmål ved om departementene i tilstrekkelig grad fulgte opp tidligere merknader. Riksrevisjonen registrerer en nedgang i antall virksomheter som har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader to år på rad, men har merket seg at fem virksomheter har fått revisjonsbrev med merknader for tredje år på rad, og understreker igjen departementenes oppfølgingsansvar for underliggende virksomheter.

Nåværende regelverk for økonomistyring i staten trådte i kraft 1. januar 2004 med en bestemmelse om en overgangsperiode på ett år, og inneholder krav om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Ved utgangen av 2006 er det fortsatt flere departementer og virksomheter som ikke har implementert en systematisk og dokumentert risikostyring, men et flertall av disse departementene opplyser at innføringen er godt i gang på departementsområdene, og at risikostyring gis særskilt oppmerksomhet i 2007.

Det enkelte fagdepartement har et overordnet ansvar for at virksomhetene gjennomfører sine aktiviteter i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at virksomhetenes resultatinformasjon er

relevant og pålitelig. Riksrevisjonen har tidligere rapportert om svakheter ved departementenes styring av underliggende virksomheter, og revisjonen for 2006 viser at flere departementer fortsatt ikke har en tilfredsstillende etatsstyring. Merknadene er blant annet knyttet til svakheter ved utforming av mål, styringsparametere og resultatindikatorer. Revisjonen viser videre at det er svakheter og mangler ved rapporteringen fra relativt mange virksomheter, noe som kan medføre at det er vanskelig å vurdere om virksomhetenes mål er nådd. Svakheter ved etatsstyringen har i flere tilfeller vært medvirkende til at Stortingets vedtak og forutsetninger ikke er fulgt opp i tilstrekkelig grad. Riksrevisjonen har kartlagt status for implementering av etiske retningslinjer for statstjenesten hos en rekke departementer og underliggende virksomheter. Dette arbeidet vil Riksrevisjonen følge opp i den årlige revisjonen.

Ifølge økonomiregelverket skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for å forhindre styringssvikt, feil og mangler. Revisjonen for 2006 har vist at både departementer og underliggende virksomheter ikke har etablert en tilfredsstillende internkontroll, og at dette i flere tilfeller har medført brudd på bevilgningsreglementet og andre sentrale bestemmelser. Riksrevisjonen vil framheve viktigheten av at departementene sikrer at alle virksomhetene har en tilfredsstillende internkontroll.

Riksrevisjonen har tidligere rapportert om mangelfull sikkerhet ved virksomhetenes bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, og det er avgitt avsluttende revisjonsbrev med merknader på dette området også for 2006. Det er fortsatt mangler ved katastrofe- og beredskapsplaner, og det er svikt i rutiner for å sikre konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Videre rapporteres det om forsinkelser og feil i forbindelse med innføring av nye ikt-systemer, der merknadene blant annet er knyttet til prosjektstyring og mangelfull testing før produksjonssetting.

Det er påvist svakheter ved forvaltningen av flere tilskuddsordninger. Merknadene er i hovedsak knyttet til mangler ved tilskuddsforvaltners utforming av mål, oppfølging og kontroll. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at tilskuddsordningene sikres en hensiktsmessig utforming, og at det etableres tilfredsstillende oppfølgings- og kontrollrutiner slik at Stortingets intensjoner med ordningene blir oppfylt. Uklare mål og mangelfull oppfølging og kontroll kan øke risikoen for misbruk av offentlige midler og misligheter.

Revisjonen for 2006 viser at flere virksomheter ikke har tilfredsstillende rutiner for registrering av eiendeler, og at det er mangler ved systemer for lagerstyring. Dette kan medføre at virksomhetenes

ressurser ikke nyttes på beste måte, og at risiko for misligheter øker.

Riksrevisjonen har i flere år rapportert om brudd på anskaffelsesregelverket i staten. For 2006 rapporteres det fortsatt om svakheter og mangler ved anskaffelsesprosesser hos virksomheter under flere departementer. For åtte av virksomhetene er funnene så vesentlige at det er avgitt avsluttende revisjonsbrev med merknader, og dette antallet er uendret fra 2005. Fire av virksomhetene fikk merknader til anskaffelser for begge de to foregående årene. Merknadene vedrører blant annet brudd på grunnleggende prinsipper om konkurranse og likebehandling. Gjennomgående funn er at anskaffelsesprosesser ikke er tilfredsstillende dokumentert, og dette medfører at kravene til åpenhet, transparens og etterprøvbarhet ikke ivaretas. Riksrevisjonen ser alvorlig på at regelverket ikke følges, og understreker at dette blant annet kan medføre at anskaffelser ikke skjer på en samfunnstjenelig måte, og at risiko for misligheter øker. Videre er det uheldig at det også for 2006 er rapportert om svakheter ved etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i Fornyings- og administrasjonsdepartementet som er regelverksforvalter.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i 2006 satt i verk en rekke ulike tiltak for å bedre etterlevelsen av regelverket i statlige virksomheter. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at dette arbeidet fortsetter i 2007, og at departementet følger opp at tiltakene har den ønskede effekten.

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

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til at Riksrevisjonen har revidert regnskapet for budsjettåret 2006 for til sammen 230 virksomheter. Det er avgitt 211 avsluttende revisjonsbrev uten merknader, mens 19 av virksomhetene har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Riksrevisjonen har også revidert regnskapene for Statsministerens kontor og departementene.

Komiteen vil innledningsvis påpeke at departementenes styring av underliggende virksomheter utgjør en helt sentral bærebjelke i gjennomføringen av Stortingets vedtak. Komiteen ser derfor alvorlig på at Riksrevisjonen påpeker at flere departemen-

ter ikke har en tilfredsstillende etatsstyring. Revisjonen for budsjettåret 2006 viser at det er svakheter ved flere sentrale prosesser i tilknytning til departementenes etatsstyring. Blant annet kommer det frem at det i flere tilfeller er svakheter ved utforming av mål, styringsparametere og resultatindikatorer. Komiteen viser til at dette kan medføre at oppfølging og kontroll vanskeliggjøres, noe som igjen gjør det vanskelig å se om Stortingets vedtak og forutsetninger blir oppfylt. Det kommer videre frem at ikke alle virksomheter har etablert tilfredsstillende systemer for internkontroll. Komiteen viser også til at revisjonen har avdekket mangelfull sikkerhet ved virksomhetenes bruk av informasjons- og kommunikasjons-teknologi, og at Riksrevisjonen har hatt merknader til feil og svakheter i forbindelse med innføring av nye ikt-systemer i flere virksomheter.

Komiteen forutsetter at det tas overordnede grep for å sikre at de mangler og svakheter Riksrevisjonen har påpekt ved departementenes styring av underliggende virksomheter, rettes opp. Komiteen viser for øvrig til sine mer detaljerte merknader under de respektive departementer.

Komiteen vil videre bemerke at den ser svært alvorlig på det store antall merknader som knytter seg til brudd på anskaffelsesreglementet. Til tross for stor oppmerksomhet på dette området - over flere år, ser det ut til at mange virksomheter har betydelige problemer med å etterleve regelverket. Komiteen finner det videre påfallende at Fornyings- og administrasjonsdepartementet, til tross for at det forvalter regelverket på dette området, også i 2006 har brutt sitt eget regelverk. Komiteen vil igjen på det ster-

keste anmode om at alt gjøres for at regelverket følges. En god innkjøpspolitikk i statlige virksomheter er helt sentralt for å sikre forsvarlig bruk av offentlige midler, og er av avgjørende betydning for tiltroen til offentlig virksomhet mer generelt.

Komiteen vil i den forbindelse vise til sin enstemmige merknad i Innst.S. nr. 155 (2006-2007), side 10 som lyder:

"Dersom det ikke oppnås vesentlige forbedringer, vil komiteen komme tilbake til spørsmålet om det er behov for en egen sak for Stortinget om håndteringen av regelverket for offentlige innkjøp."

Komiteen finner ikke at slike vesentlige forbedringer har funnet sted og ber derfor Regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en egen sak om håndteringen av regelverket for offentlige innkjøp.

Komiteen vil i de følgende kapitler kommentere enkelte forhold som Riksrevisjonen tar opp i Dokument nr. 1 (2007-2008). Der det ikke blir gitt merknader fra komiteens side; kan det legges til grunn at komiteen deler Riksrevisjonens anførsler.

Som et ledd i sin behandling av dokumentet har komiteen avholdt kontrollhøringer om saker under Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Følgende var tema for disse kontrollhøringene: Kunnskapsdepartementets håndtering av avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler, og Utenriksdepartementets håndtering av bistandsområdet og rutiner ved mistanke om korrupsjon og misligheter. Det gjøres nærmere rede for hvilke problemstillinger som ble belyst mv. i kapitlene for de respektive departementene.

II. RESULTATET AV KONTROLLEN MED FORVALTNINGEN AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER FOR 2006

SAMMENDRAG

Riksrevisjonens kontroll for 2006 har omfattet 42 heleide aksjeselskaper, 37 deleide aksjeselskaper, 5 regionale helseforetak, 5 statsforetak, 4 selskaper organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader. Det er funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Inndelt etter de fire kontrollperspektivene som legges til grunn for selskapskontrollen, kan resultatet av gjennomført kontroll per departement oppsummeres slik:

Etterlevelse av Stortingets vedtak og forutsetninger

Under Helse- og omsorgsdepartementet mener Riksrevisjonen:

- at det tar uforholdsmessig lang tid å få implementert retningslinjene for bierverv som ble vedtatt i 2003. Dette kan bidra til å øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og inhabilitet og svekke tilliten til helsepersonells integritet
- at manglende etterlevelse av det lovfestede systemet for fordeling av spesialistlegestillinger kan få alvorlige konsekvenser. Blant annet kan det føre til økte lønnskostnader for helseforetakene, forsterket ubalanse i legemarkedet og manglende godkjenning av spesialistutdanning for assistentleger ansatt i stillinger utenfor kvoter
- at det fortsatt gjenstår å rydde opp i brudd på regelverket for offentlige anskaffelser ved tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene og i bruk av finansielle leieavtaler i strid med lov og vedtekter. Sakene har vært rapportert tidligere

- at salget av Senter for psykisk helse på Gibostad med et tap på 24,4 mill. kroner er gjennomført uten at kravene til profesjonell håndtering, forsvarlig saksbehandling og økonomisk forsvarlig forvaltning av offentlige verdier er tilstrekkelig ivare tatt

Under Kunnskapsdepartementet er det tatt opp at flere av studentsamskipnadene har eierandeler i selskaper med kommersielle målsettinger uten at dette synes studentrelatert. Under Samferdselsdepartementet mener Riksrevisjonen at departementet i forbindelse med forhandlingsprosessen med NSB AS om kjøp av persontransport med tog opptrådte uryddig ved å blande sammen rollen som eier samtidig som det utøvet rollen som kjøper. Dette kan ha svekket NSB AS' mulighet for en reell forhandlingsposisjon og skapt uklarhet med hensyn til ansvarsfordelingen vedrørende selskapets kontraktsinnngåelse.

Ivaretagelse av samfunnsmessig ansvar og sektorpolitiske mål

Under Helse- og omsorgsdepartementet mener Riksrevisjonen at de regionale helseforetakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene er mangelfull. Dette gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter. Videre er resultatrapporteringen og måloppnåelsen fortsatt svak på flere sentrale områder som habilitering og rehabilitering, psykisk helsevern og rus.

Effektiv og økonomisk forsvarlig drift

Det er betydelige avvik mellom Helse- og omsorgsdepartementets krav og oppnådde økonomiske resultater i samtlige regionale helseforetak, med unntak av Helse Øst RHF. Det korrigerte økonomiske resultatet er vesentlig forverret i Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF. I tillegg ser Riksrevisjonen alvorlig på at nedprioritering av vedlikehold av sykehusbygg har ført til avvik i forhold til lover og forskrifter vedrørende arbeidsmiljø og bygningsmessig sikkerhet.

Korrekt informasjon til Stortinget og Riksrevisjonen

Innholdet i statsrådenes beretninger for 2006 til Riksrevisjonen synes å være bedre og mer informativt enn tidligere.

Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper for 2006 har omfattet 42 heleide aksjeselskaper, 37 deleide aksjeselskaper, 5 regionale helseforetak, 5 statsforetak, 4 selskaper organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader. Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen har merknader til statsrådenes forvaltning under Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet. De samme departementene har fått merknader også for tidligere budsjettår.

Komiteen viser til sine merknader under kapitlene for de tre departementene.

III. RESULTATET AV REVISJONEN AV DEPARTEMENTENE OG UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER OG KONTROLLEN AV DEPARTEMENTENES FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M.

1. ARBEIDS- OG INKLUDERINGS-DEPARTEMENTET

1.1 Sammendrag

1.1.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

Arbeids- og inkluderingsdepartementets (AID) utgiftsbudsjett for 2006 var på ca. 233,3 mrd. kroner, hvorav 219,5 mrd. kroner var overføringer til andre. Av dette utgjorde 191,4 mrd. kroner overføringer til folketrygden.

Departementet har etatsstyringsansvar for 17 virksomheter, hvor Arbeids- og velferdsetaten er størst. Arbeids- og velferdsetaten forvalter også vesentlige stønadsordninger under Helse- og

omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

Riksrevisjonen har avgitt 15 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og 2 revisjonsbrev med merknader. Arbeids- og velferdsetaten og Sametinget har fått revisjonsbrev med merknader.

1.1.1.1 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter

Revisjonen av departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet omfatter sporbarheten mellom

mål og strategier i budsjettproposisjonen og måten disse er videreført på i tildelingsbrev til underliggende virksomheter. Videre omfatter revisjonen hvordan resultatet av de årlige bevilgningene kommer fram i virksomhetenes årsrapport til departementet og i departementets rapportering til Stortinget.

Revisjonen viser at departementet ikke synes å ha klare rutiner for å avgjøre hvilke dokumenter som er av styrende karakter. Selv etter en omfattende dialog og korrespondanse er det vanskelig for Riksrevisjonen å danne seg et fullstendig bilde av hvilke dokumenter som samlet sett inngår i departementets styring.

Revisjonen av Arbeidstilsynet viser at departementet ikke har gitt klare styringsparametere når det gjelder tiltak mot sosial dumping. Riksrevisjonen kan heller ikke se at departementet i tilstrekkelig grad har stilt krav til innholdet i rapporteringen fra tilsynet for å kunne vurdere om målene er nådd.

Innsending av årsrapporter fra AIDs underliggende virksomheter har svært ulike frister, og flere årsrapporter forelå ikke ved fristens utløp. Riksrevisjonen har derfor manglet årsrapporter for flere virksomheter eller måttet basere sin revisjon på foreløpige rapporter.

I granskingen av Utlendingsdirektoratet (UDI) ble det påpekt at det i styringen av direktoratet har vært uenighet mellom direktoratet og departementet om hva som kan regnes som styringssignaler.

Årets revisjon viser etter Riksrevisjonens vurdering, svakheter når det gjelder sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter og visse uklarheter vedrørende hva som er styringssignaler og rapportering ved enkelte virksomheter.

1.1.1.2 SAMEFOLKETS FOND

Stortinget vedtok 16. juni 2000 å bevilge 75 mill. kroner til Samefolkets fond. Fondets avkastning skulle gå til tiltak for å styrke samisk språk og kultur. På grunn av uklarhet rundt formålet med fondet er avkastningen av Samefolkets fond ennå ikke tatt i bruk. Per 31. desember 2006 var akkumulert avkastning av fondet vel 30 mill. kroner. Forklaringene til statsregnskapet viser at avkastningen av Samefolkets fond ved en inkurie ikke er utbetalt til Sametinget i 2006.

Regjeringen har forutsatt at Sametinget i 2006 skulle ta i bruk Samefolkets fond. Dette er fulgt opp i tildelingsbrevet til Sametinget for 2006.

Departementet opplyser at Sametinget som politisk organ avgjør tidspunktet for når fondet skal tas i bruk og finner det derfor ikke naturlig å kommentere nærmere hva grunnene kan være til at fondet ikke er tatt i bruk.

1.1.1.3 STATUS FOR ARBEIDET MED NAV-REFORMEN

Arbeids- og velferdsetaten ble etablert som ny statlig virksomhet 1. juli 2006. Det ligger store utfordringer i å etablere en så stor og kompleks virksomhet.

Resultater fra gjennomført revisjon etter seks måneders drift gir etter Riksrevisjonens oppfatning ikke grunnlag for å trekke endelige konklusjoner når det gjelder etablerings- og reformarbeidet.

Kompetanseutvikling

Ved behandlingen av NAV-reformen ba Stortinget om at det ble utarbeidet konkrete planer for samlet kompetanseutvikling i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Revisjonen viser at en første versjon av samlet plan for kompetanseutvikling for arbeids- og velferdsforvaltningen ble ferdigstilt våren 2006. I september 2006 påpekte departementet enkelte forbedringspunkter og ba Arbeids- og velferdsetaten arbeide videre med planen. Kompetanseplanen er fremdeles under revidering.

Kontroll og oversikt over den nye etatens regnskap som helhet

Den nye etaten har en organisering av regnskapsarbeidet som involverer mange systemer, hvor ansvaret er spredt på en rekke enheter. Revisjonen viser:

- utfordringer ved den helhetlige kontrollen med regnskapet
- uavklarte differanser på til sammen over 200 mill. kroner
- svakheter ved kvaliteten på arbeidet med sjekklister for dokumentasjon av kontroll med regnskapet i ytre etat

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil på sikt gjennomgå hele organiseringen av utbetaling og regnskapsføring i Arbeids- og velferdsetaten. Det vil bli satt ned en arbeidsgruppe med mandat å utrede hvilken forbedring i kvaliteten på økonomisk styringsinformasjon etaten vil få ved å implementere et internregnskap etter regnskapsprinsippet og/eller et disposisjonsregnskap. Dette arbeidet skal etter planen være ferdig i løpet av 2007.

Utfordringer knyttet til den nye etatens system for integrert virksomhetsstyring

Etter etableringen av Arbeids- og velferdsetaten ble det høsten 2006 identifisert et behov for å videreutvikle et helhetlig grep om virksomhetsstyringen i etaten.

Departementet uttaler at arbeidet med å utforme virksomhetsstyringsprosessene i Arbeids- og velferdsetaten ferdigstilles i løpet av 2007.

1.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

1.1.2.1 ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

Arbeids- og velferdsetaten har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader knyttet til følgende forhold:

Innføring av nytt reskontro- og innkrevingssystem på bidragsområdet

Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral krever inn og videreformidler ca. 2,5 mrd. kroner i barnebidrag hvert år. For dette formålet ble det innført et nytt reskontro- og innkrevingssystem (Elin) 1. april 2006.

Innkrevningssystemet ble besluttet produksjons-satt til tross for manglende gjennomført testing.

Revisjonen viser at det ikke ble gjennomført fullstendige avstemminger i 2006. Etaten har i 2007 arbeidet for å avklare differansene og forbedre avstemmingsrutinene.

Problemer med innføringen av innkrevingssystemet har medført sviktende måloppnåelse i innkreivings- og videreformidlingsarbeidet.

Mangelfull internkontroll på stønadsområdet

Hovedvekten av ytelsene i Folketrygden behandles i saksbehandlingssystemet Infotrygd. Systemet tilfredsstillende ikke kravene til økonomisystemer. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har gitt midlertidig dispensasjon fra bestemmelsene fram til Stortingets behandling av SATS og pensjonsreformen, under forutsetning av at det da skulle bli sendt en ny søknad med angivelse av dato for Infotrygds tilpassning til økonomiregelverket.

Departementet påpeker at det er etablert en rekke kompenserende tiltak for å sikre en god internkontroll.

Brudd på anskaffelsesregelverket

Revisjonen viser brudd på anskaffelsesregelverket når det gjelder ikt- og konsulentavtaler og hjelpemiddelområdet i Arbeids- og velferdsetaten.

Flere store løpende ikt- og konsulentavtaler er enten forlenget i strid med anskaffelsesregelverket, gitt et annet innhold eller mangler kontrakter. Etaten har startet en gjennomgang av disse avtalene. Arbeids- og velferdsetaten har ved egne undersøkelser identifisert svakheter i styringen av anskaffelser av ikt- og konsulenttjenester, som mangelfulle styringsdokumenter, mangelfulle rutiner og manglende avklaringer av roller og fullmakter.

Svakheter i hjelpemiddelforvaltningen

Hjelpemiddelsentralene forvalter hjelpemidler som er folketrygdens eiendom. Hjelpemiddelsentralene skal, i henhold til forskrift om hjelpemiddelsentralens virksomhet og ansvar, ha oversikt over hjelpemidler som tilhører folketrygden, og føre register over utlån. Revisjonen av 6 av 19 hjelpemiddelsentraler viser bl.a. at sentralene har manglende oversikt over hjelpemidler på lager og utlån.

AID viser til at det skal gjennomføres en bred gjennomgang av hjelpemiddelområdet der blant annet finansieringsordningen, organisering og ansvarsforhold skal vurderes. Departementet har opplyst at det i tillegg vil bli iverksatt nødvendige kortsiktige tiltak.

Uavklarte differanser i etatens regnskapsavlegg

Det er tre større uavklarte differanser blant interimskontiene i Arbeids- og velferdsetatens regnskap. Differansene har utgangspunkt i forhold som strekker seg flere år tilbake i tid. Alle differansene inngår i etatens mellomværende med FIN. Mellomværendet i statsregnskapet blir dermed ikke korrekt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at det vil oversende en rapport til AID vedrørende videre behandling av differansene. Departementet vil vurdere hvilke tiltak som må iverksettes, og eventuelt legge saken fram for FIN og Stortinget, når det i løpet av sommeren 2007 har mottatt et beslutningsgrunnlag om differansene.

1.1.2.2 SAMETINGETS TILSKUDDSFORVALTNING

Sametinget har for 2006 fått avsluttende revisjonsbrev med merknader vedrørende tilskuddsforvaltningen. I Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for 2004 og 2005 ble det også påpekt svakheter ved Sametingets tilskuddsforvaltning.

En gjennomgang av beholdningskontiene viser at Sametinget har gitt tilsagn om, men ikke utbetalt tilskudd på, til sammen 73 527 709 kroner. Av dette er 17 553 705 kroner leverandørgjeld fra 2004 og tidligere. I henhold til regelverket skal gitte tilsagn som ikke er benyttet innen to år, trekkes tilbake.

Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen som mottakeren sender inn. Det gjelder både i forbindelse med søknader og for rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelsen. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

Revisjonen viser at dokumentasjonen av nevnte kontrolltiltak manglet i Sametinget.

Sametinget har igangsatt et arbeid med å rydde opp i eldre tilsagn (leverandørgjeld) og tar sikte på å slutføre dette arbeidet i 2007.

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

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvar for ett heleid statlig aksjeselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

1.1.4 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

SVAKHETER I FORVALTNINGEN AV HØREAPPARATER

I rapporteringen til Stortinget tok Riksrevisjonen opp svakheter innenfor høreapparatformidlingen. Svakheterne har vært kjent siden 2003, uten at det er iverksatt tiltak for å bedre situasjonen.

AID opplyser at departementet har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomføre en rekke tiltak for å bedre høreapparatformidlingen.

Sosial- og helsedirektoratet har opprettet en arbeidsgruppe som skal komme med konkrete anbefalinger og forslag til løsninger/tiltak som skal sikre en god formidling av høreapparater og andre hørselstekniske hjelpemidler. AID har opplyst at målsettingen er at endringene skal kunne presenteres i statsbudsjettet for 2008 og ha virkning fra 1. januar 2008.

Riksrevisjonen vil følge saken videre og se den i sammenheng med departementets gjennomgang av hjelpemiddelområdet.

INFORMASJONSSIKKERHET I TRYGDESTATENS STORMASKINMILJØ

I rapporteringen til Stortinget for 2005 tok Riksrevisjonen opp mangler og svakheter ved informasjonssikkerheten i trygdeetatens stormaskinmiljø.

Som ledd i sin behandling av rapporteringen om AID for 2005 holdt kontroll- og konstitusjonskomiteen åpen kontrollhøring om ikt-sikkerhet i trygde-etaten. Komiteen uttalte at den så svært alvorlig på de svakheterne som er avdekket.

Arbeids- og velferdsetaten satte høsten 2006 i gang et sikkerhetsprosjekt for å utbedre de konkrete svakheterne som ble påpekt av Riksrevisjonen, og for å redusere risiko for tilsvarende svakheter i andre deler av etatens sentrale it-miljø.

Riksrevisjonen vil følge dette arbeidet i revisjonen av regnskapet for 2007.

1.1.5 Riksrevisjonen uttaler

DEPARTEMENTETS STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET

Riksrevisjonen ser alvorlig på mangelfull sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har merket seg at statsråden opplyser at departementet har klare rutiner for hvilke dokumenter som er av styrende karakter. Revisjonen viser imidlertid at det er svakheter i hvor-

dan rutinene etterleves i styringen av de ulike underliggende virksomhetene.

Stortinget har påpekt at sporbarhet i departementenes styring er grunnleggende for all forvaltningspraksis. Departementets styringssignaler rettet mot underliggende virksomheter bør være entydige, og de skal omfatte konkrete styringsparametere som gjør det mulig å vurdere måloppnåelse og resultater.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har gjennomført et omfattende prosjekt om en bedre utlendingsforvaltning som følge av granskningen av Utlendingsdirektoratet.

Riksrevisjonen konstaterer at Samefolkets fond vil tas i bruk fra 1. januar 2008 under forutsetning av at regler for bruk av fondets midler blir fastlagt i Sametingets plenum i september.

ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at etaten har mangelfull internkontroll på stønadsområdet. Dette svekker brukernes sikkerhet for å få utbetalt beløpsmessig korrekte ytelser og øker risikoen for misligheter.

Riksrevisjonen ser alvorlig på avdekkede svakheter i hjelpemiddelforvaltningen. Manglende oversikt over hjelpemidler på lager og i utlån kan svekke brukernes tilgang til hjelpemidler.

Riksrevisjonen konstaterer at etaten ved implementering av nytt reskontro- og innkrevingssystem for bidrag, hadde betydelige utfordringer som også fikk negative konsekvenser for etatens brukere. Riksrevisjonen understreker betydningen av at en etat med en så omfattende ikt-portefølje har god ikt-forvaltning, som sikrer gode rutiner ved framtidige systemimplementeringer.

Riksrevisjonen finner det uheldig at eldre differanser i regnskapet ikke ble avklart før opprettelsen av ny etat. Riksrevisjonen finner det videre kritikkverdig at Arbeids- og velferdsetaten har brutt anskaffelsesregelverket. Arbeids- og velferdsetaten forvalter om lag en tredel av statsbudsjettet, og Riksrevisjonen understreker betydningen av at etaten har rutiner og systemer som sikrer etterlevelse av krav i det statlige økonomiregelverket.

Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til gjennomføringen av NAV-reformen i dens innledende fase. Stortinget har imidlertid bedt om en orientering om status i arbeidet. Riksrevisjonen konstaterer at Arbeids- og velferdsetaten ennå ikke har etablert et system for integrert virksomhetsstyring, og at etaten har utfordringer med kontroll og oversikt over det totale regnskapet. Helhetlig økonomi- og virksomhetsstyring er en viktig forutsetning for effektiv drift av etaten og for framdriften i det videre reformarbeidet.

Stortinget har vektlagt vellykket kompetanseutvikling som en avgjørende faktor for å realisere intensjonene med NAV-reformen. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke foreligger konkrete planer for en samlet kompetanseutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen.

SAMETINGET

Riksrevisjonen har siden 2004 påpekt mangler i Sametingets tilskuddsforvaltning. Riksrevisjonen understreker betydningen av at planlagte tiltak gjennomføres med effekt for tilskuddsforvaltningen fra 1. januar 2008.

OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD

Riksrevisjonen vil følge opp forhold vedrørende informasjonssikkerhet i tidligere trygdeetatens stormaskinmiljø.

Forslag til forbedringer av avdekkede svakheter i høreapparatformidlingen skulle opprinnelig presenteres i statsbudsjettet for 2008. Statsråden opplyser at arbeidet nå er forsinket. Riksrevisjonen vil følge saken videre.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen for 2006 har avgitt 15 avsluttende revisjonsbrev uten merknader mens to virksomheter som Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for, Sametinget og Arbeids- og velferdsetaten, har mottatt revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har ingen merknader til statsrådens forvaltning i ett heleid statlig aksjeselskap.

Komiteen finner grunn til bekymring når Riksrevisjonens revisjonen av departementets styring av underliggende virksomheter avdekker at rutinene for å avgjøre hvilke dokumenter som er av styrende karakter, ikke er på plass. Komiteen vil understreke at rett til innsyn og sporbarhet av beslutningsprosesser, er avgjørende for at Stortinget gjennom sitt kontrollorgan, Riksrevisjonen, skal kunne foreta en reell kontroll med forvaltningen. Komiteen forutsetter derfor at departementet i samarbeid med Riksrevisjonen etablerer rutiner som sikrer mulighet for reell kontroll med forvaltningen.

Komiteen vil videre understreke departementets ansvar for å gi klare styringssignaler til underliggende virksomheter og forutsetter at dette gis høy prioritet.

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

Komiteen viser til at Arbeids- og velferdsetaten ble registrert som statlig virksomhet fra 1. juli

2006 og at det følgelig ikke kan forventes at alle rutiner er på plass i løpet av utgangen av 2006. Komiteen ser betydelige utfordringer i forbindelse etableringen av den nye etaten. Målet om egne NAV-kontorer i samtlige av landets kommuner innen utgangen av 2009 er ambisiøst.

Komiteen vil understreke at det er av stor betydning å sikre gode rutiner for økonomiforvaltning og viktigheten av at de ansatte gis relevant opplæring og at kompetanseutvikling derfor gis høy prioritet.

Komiteen legger til grunn at Riksrevisjonen holder seg underrettet om utviklingen både når det gjelder innføring av nytt reskontro- og innkreivings-system på bidragsområdet og internkontroll på stønadsområdet og forutsetter å bli orientert i de årlige rapporter om revisjon og kontroll.

Komiteen viser videre til at alle statlige virksomheter har plikt til å følge statens anskaffelsesregelverk og forutsetter at arbeidet med å sikre gode anskaffelsesrutiner gis høy prioritet.

Komiteen registrerer at Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at det gjennomføres en bred gjennomgang av hjelpemiddelområdet og ber om å bli informert om resultatene av denne på egnet måte.

Komiteen har merket seg at åtte av ti forhold som ble rapportert i Dokument nr. 1 (2006-2007) for budsjettåret 2005 nå er utkivert. Svakheten i forvaltningen av høreapparater og bedring av informasjonssikkerheten i trygdeetatens stormaskinmiljø, er derimot ennå ikke brakt i orden.

Komiteen viser til at alvorlige svakheter i forvaltningen av ordningen av høreapparater har vært kjent i mange år. Under kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument nr. 1 for budsjettåret 2005 ble det opplyst at målsettingen var at tiltak skulle presenteres i forslag til statsbudsjett for 2008 med sikte på å ha en permanent ordning på plass fra 1. januar 2008.

Komiteen uttrykte på den bakgrunn bekymring for de brukere som fortsatt ikke hadde noe tilfredsstillende tilbud, og understreket viktigheten av at brukerne fikk et tilfredsstillende tilbud fram til et permanent system var på plass. Komiteen ba videre om en særlig tilbakemelding om hvilke tiltak som skulle verksettes for å sikre brukerne et tilfredsstillende tilbud i den mellomliggende periode. Saken ble følgelig gitt høy prioritet fra Stortingets side. Komiteen registrerer at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har bedt direktoratet om å samarbeide med de regionale helseforetakene om noen tiltak, men uten at det er satt i verk strakstiltak eller satt frister som sikrer umiddelbar iverksetting. Hvorvidt de tiltak som er nevnt vil ha ønsket effekt, gjenstår dessuten å se.

I St.prp. nr. 1 opplyser imidlertid Arbeids- og inkluderingsdepartementet at arbeidet er forsinket. Det oppgis ingen årsak. Komiteen finner det kritikkverdig at sikring av tilbud til hørselshemmede ikke er gitt prioritet i tråd med Stortingets ønske.

Komiteen har merket seg at Arbeids- og velferdsetaten høsten 2006 satte i gang et prosjekt for å utbedre avdekkete svakheter i informasjonssikkerheten i trygdeetatens stormaskinmiljø og for å redusere risiko for svakheter i andre deler av etatens sentrale it-miljø. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet konstaterer at Arbeids- og velferdsetaten gjør innkjøp i strid med anskaffelsesregelverket. Det vises til Riksrevisjonens anførsler om at manglende etterlevelse av regelverket innebærer at det kan bli inngått avtaler som ikke er gunstige for staten, og som gir økt risiko for misligheter.

Disse medlemmer mener det er sterkt kritikkverdig at anskaffelsesregelverket er brutt innenfor hjelpemiddelområdet, både hva angår tjenester og kjøp av hjelpemidler. Kjøp av hjelpemidler utgjør betydelige utgifter for staten og det er meget viktig at midlene utnyttes maksimalt slik at flest mulig kan komme tilbake til arbeidslivet og kunne forsørge seg selv. Disse medlemmer finner det særlig uheldig at etaten ikke har oversikt over hjelpemidler på lager og på utlån. Manglende oversikt medfører ineffektiv forvaltning av tilgjengelige ressurser. Disse medlemmer finner det bemerkelsesverdig at det kan stilles spørsmål ved om manglende oversikt har gått ut over måloppnåelsen på hjelpemiddelområdet. Dette forsterker nødvendigheten av at Arbeids- og velferdsetaten snarest må utarbeide rutiner som gjør kontroll av måloppnåelse mulig.

2. BARNE- OG LIKESTILLINGS- DEPARTEMENTET

2.1 Sammendrag

2.1.1 Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

Barne- og likestillingsdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 32,7 mrd. kroner. 27,9 mrd. kroner var tilskuddsposter. Av dette utgjorde 27,1 mrd. kroner overføringer knyttet til barnetrygd, fødselspenger og kontantstøtte.

Departementet har ansvar for sju virksomheter, blant dem tre forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Riksrevisjonen har avgitt seks revisjonsbrev uten merknader. Barne-, ungdoms- og familieetaten

(Bufetat) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader.

2.1.1.1 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTAT- RAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

2.1.1.1.1 Styring av Barne-, ungdoms- og familie- etaten (Bufetat)

Riksrevisjonen har i revisjonen for 2006 tatt opp forhold rundt departementets styring av Bufetat. Revisjonen viser at sentrale resultatmål i Bufetat ikke blir nådd, og at det er uklarheter rundt styringssignaler og rapporteringskrav. Riksrevisjonen hadde både i 2004 og 2005 vesentlige merknader til Bufetats regnskap og departementets styring av etaten. Det var merknader til etableringen av internkontroll for å sikre den faglige og økonomiske styringen av barnevernet, og til at flere resultatmål i barnevernet ikke ble nådd.

Med utgangspunkt i Dokument nr. 1 (2006-2007) iverksatte kontroll- og konstitusjonskomiteen en høring rundt styringen av Bufetat. I kontrollhøringen 13. februar 2007 konstaterte komiteen at de økonomiske vurderingene som lå til grunn for barnevernsreformen, var mangelfulle, og påpekte feil i departementets økonomioppfølging overfor Bufetat. Komiteen reiste spørsmål om departementets styringssignaler og oppfølging av etaten hadde vært god nok. Det ble understreket at en sterk og god dialog mellom departement og etat er helt nødvendig for å kunne lykkes.

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

Fordelingsutvalget, Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet, samt Fylkesnemndene for sosiale saker (FSS) er organisatoriske enheter under departementets budsjettområde og er definert som egne virksomheter av departementet.

Riksrevisjonen har kontrollert departementets styring av enhetene gjennom tildeling av beløp i tildelingsbrevet og krav til regnskapsrapportering. Revisjonen viser at departementet ikke stiller krav til virksomhetene i tråd med økonomiregelverket:

Departementet uttaler at FSS er et domstolliggende forvaltningsorgan som fatter vedtak etter barnevernloven og sosialtjenesteloven. FSS består av tolv nemnder fordelt på tre regioner og blir styrt gjennom føringene som ligger i tildelingsbrevene til de tre regionene. Årsregnskap inngår som en del av departementets rapportering til statsregnskapet, og øverste administrasjonsmyndighet er tillagt en fagavdeling i departementet. Departementet har tidligere

gjennomført en utredning for å vurdere organiseringen, men vil foreta en ny gjennomgåelse.

Når det gjelder Fordelingsutvalget og Forbrukertvistutvalget, uttaler departementet at det ikke ser det som hensiktsmessig å gjøre endringer i organiseringen av og rapporteringen fra disse forvaltningsorganene.

2.1.1.1.3 Styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettbudsjetterte virksomheter)

Departementet har overordnet ansvar for styring av tre nettbudsjetterte virksomheter; Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukerrådet. Riksrevisjonen har vurdert departementets styring av virksomhetene. Revisjonen viser at departementet ikke har klargjort hvilke prinsipper for regnskapsføring og styring som skal gjelde. Selv om virksomhetene har samme tilknytningsform, varierer prinsippene for økonomistyring og rapportering.

2.1.1.1.4 Departementets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har i 2006 revidert to tilskuddsordninger under departementets budsjettområde; tilskudd til kirkelige familievernkontorer og tilskudd til krisesentre. Begge ordningene blir forvaltet av Bufetat.

Revisjonen viser flere svakheter ved departementets forvaltning av tilskuddsordningene, bl.a. at departementet ikke i tilstrekkelig grad har klargjort Bufetats oppfølgings- og kontrolloppgaver når det gjelder statstilskudd til krisesentrene.

Departementet uttaler at det kunne kommet tydeligere fram at de generelle målene for krisesentrene også gjelder tilskuddsordningen, og vil i neste års tildelingsbrev og rundskriv tydeliggjøre mål og kriterier for måloppnåelse. Departementet uttaler videre at det bør vurderes tiltak for å styrke departementets og tilknyttede virksomheters tilskuddsforvaltning når det gjelder kirkelige familievernkontor.

2.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1.2.1 BUFETAT

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Bufetats gjennomføring av budsjettet for 2006. Riksrevisjonen hadde også i 2004 og 2005 vesentlige merknader.

Revisjonen av Bufetat i 2006 viser at det fortsatt er mangler i systemer og rutiner som skal være med å sikre god internkontroll på sentrale områder under Bufetats ansvarsområde.

Økonomisk vurdering av private barnevernsinstitusjoner

Bufetat skal sikre et likeverdig tiltaksapparat og systematisk følge opp private barnevernsinstitusjoner. Regnskapet viser at Bufetat utbetalte 1,4 mrd. kroner til private institusjoner i 2006. Revisjonen viser at Bufetat ikke har felles rutiner som skal sikre god kvalitet og enhetlig praksis i vurderingen av de private institusjonenes økonomi.

Departementet vil følge opp at Bufetat får på plass nødvendige retningslinjer for den økonomiske oppfølgingen av private institusjoner i løpet av 2008, og at disse følges opp.

Styrings- og rapporteringssystem i barnevernet - ODA

ODA er et elektronisk informasjonssystem som håndterer klientdata og data om barnevernstiltak knyttet til barnevernloven. ODA skal produsere styringsdata og data for intern og ekstern rapportering/produksjon av statistikk.

Revisjonen viser at det er svakheter i ODA og i rutiner knyttet til bruken av systemet som medfører risiko for at den interne og eksterne rapporteringen ikke er pålitelig.

Departementet opplyser at det har vært mange utfordringer i bruken av ODA og videreutviklingen av systemet, og arbeidet for å sikre et bedre system har derfor blitt høyt prioritert. Etter hvert har det blitt tydelig at det er store svakheter ved selve systemet, og direktoratet har i 2007 blitt tildelt midler for å vurdere om ODA kan egne seg for videreutvikling i de kommende år, eller om det er behov for et nytt system for fag, rapportering og styring.

Tilskudd til kirkelige familievernkontorer

Riksrevisjonen har kontrollert Bufetats forvaltning av tilskudd til kirkelige familievernkontorer. Revisjonen viser bl.a. svakheter i forvaltningen av tilskuddsordningen ved at det ikke er etablert felles praksis ved Bufetats fem regioner for inndeling av budsjettet og felles kriterier for beregning av tilskuddsbeløp. Det er få rutiner for å kontrollere informasjonen fra familievernkontorene som sikrer et realistisk budsjett og korrekt tilskuddsbeløp.

Departementet uttaler at det vil sikre utarbeidelse av retningslinjer for forvaltning av tilskuddsordningen som er tilpasset økonomireglementets krav.

Statstilskudd til krisesentre

Det er 50 krisesentre i Norge. Kommunene skal dekke 20 prosent av driftskostnadene, mens de resterende 80 prosent utløses som tilskudd fra staten. Størrelsen på statstilskuddet til krisesentrene er dermed

avhengig av hvor mye krisesentrene får i tilskudd fra sine kommuner.

Riksrevisjonen har kontrollert Bufdirs forvaltning av statstilskudd til krisesentre.

Departementet har i rundskriv gitt retningslinjer for anvendelse av statstilskuddet til krisesentrene. Revisjonen viste bl.a. at det er mangler og svakheter ved Bufdirs oppfølging og kontroll med kravene som er stilt til krisesentrene gjennom tildelingsbrevet og rundskrivet. Bufdir bruker i liten grad årsrapportene fra krisesentrene som oppfølgingsgrunnlag.

Bufdir opplyser at slik det tolker forvaltningsrollen, har det oppfylt de kravene i rundskrivet som gjelder direktoratets oppgaver og rapportering etter krav i tildelingsbrevet. Direktoratet mener det er behov for presiseringer av hva som skal være direktoratets oppfølgings- og kontrolloppgaver. Direktoratet har heller ikke fått tilbakemelding fra departementet gjennom den formelle styringsdialogen på at rapporteringen knyttet til krisesentrene ikke har vært tilfredsstillende.

Departementet opplyser at det i samarbeid med Bufdir vil arbeide med neste års rundskriv, blant annet med å tydeliggjøre enkelte av oppfølgingsoppgavene til Bufdir og hva som bør ligge i oppfølgingen av vertskommunens oppgaver.

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

Departementet forvalter ikke interesser i selskaper m.m.

2.1.4 Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTAT-
RAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET
ÅRLIGE BUDSJETTET

Riksrevisjonen hadde i 2005 vesentlige merknader til mål og resultatstyring i Bufetat. Departementet hadde ikke i tilstrekkelig grad sikret at Bufetat hadde etablert tilfredsstillende intern styring. Revisjonen for 2006 viser at departementet fortsatt har utfordringer i styringen av Bufetat. Forholdet vil bli fulgt opp videre.

BUFETAT

Riksrevisjonen hadde i 2005 vesentlige merknader til regnskapet for Bufetat og gjennomføringen av budsjettet, og kunne ikke bekrefte at regnskapet for Bufetat ikke inneholdt vesentlige feil og mangler. I sin uttalelse til sakene ba komiteen blant annet Riksrevisjonen følge utviklingen i barnevernet nøye.

Kjøp av barnevernsplasser

Revisjonen av Bufetats kjøp av private institusjonsplasser i 2006 viser at alle regionene har sluttet første runde av konkurranser etter regelverket om offentlige anskaffelser. Nærmere kontroll i fire regioner viser imidlertid at ca. 44 prosent av totalt behov for institusjonsplasser fremdeles blir kjøpt uten konkurranse. Videre viser revisjonen at kun én region hadde reforhandlet avtaler med ideelle organisasjoner. Kontrollene viser også at Bufetat fremdeles kjøper private plasser etter avtaler som er inngått av fylkeskommunen før statlig overtakelse av barnevernet i 2004.

Riksrevisjonen registrerer at en betydelig andel av kjøp av private institusjonsplasser fremdeles ikke er i henhold til anskaffelsesregelverket i 2006, men ser at det er iverksatt flere tiltak som forventes å ha positiv effekt i løpet av 2007.

Forholdet vil bli fulgt opp videre.

Andel akutt plasseringer i forhold til antall institusjonsplasser

Det er et mål at Bufetat skal redusere andelen akutt plasseringer i forhold til antallet institusjonsplasser totalt. Resultatet av revisjonen i 2005 viste at Bufetat hadde økt antall akutt plasseringer i forhold til antall institusjonsplasser.

Revisjonen i 2006 viser at antall institusjonsplasser fra 2005 til 2006 har gått ned med 2,8 prosent, og andelen akutt plasseringer har gått ned med 2,3 prosent.

Forholdet vil bli fulgt opp videre.

Adopsjon

Saksbehandlingstid

Revisjonen for 2005 viste at saksbehandlingstiden for adopsjonssaker i tre av fem regioner ikke var innenfor resultatmålet på under tre måneder.

I 2006 er det fortsatt store variasjoner i saksbehandlingstiden mellom regionene. Andelen av saker innenfor resultatmålet på under tre måneder varierte mellom regionene fra null saker til 93 prosent av sakene.

Departementet vil fortsatt følge utviklingen nøye, og dersom den utvikler seg i negativ retning, vil forbedringstiltak blir vurdert.

Riksrevisjonen vil følge opp forholdet videre.

2.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen ser alvorlig på svakheter ved departementets styring av Bufetat. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har opprettet en ny enhet i departementet for å styrke arbeidet med styring og oppfølging av Bufetat. Riksrevisjonen forventer at departementet gjennom dette også sikrer at

Bufetats systemer og rutiner blir forbedret, og at måloppnåelse på sentrale områder blir bedre.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementets styring av tre nettobudsjetterte virksomheter og enkelte utvalg, råd og nemnder ikke tilfredsstiller kravene i reglement for økonomistyring i staten. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil iverksette flere tiltak som skal sikre bedre kvalitet i styringen og vil følge opp det pågående arbeidet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har ivare tatt oppfølgings- og kontrolloppgavene når det gjelder tilskudd til krisesentre. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at det under flere tilskuddsordninger ikke blir rapportert om måloppnåelse.

Riksrevisjonen hadde i 2004 og 2005 vesentlige merknader til gjennomføringen av Bufetats budsjett, og ser svært alvorlig på at det også i 2006 er brudd på sentrale bestemmelser som regelverk for offentlige anskaffelser og reglement for økonomistyring i staten. Riksrevisjonen vil imidlertid bemerke at Bufetat har oppnådd god kvalitet i regnskapsføringen i 2006.

Det er kritikkverdig at Bufetat ikke etterlever regelverk for forvaltning av tilskuddsordninger til krisesentre og til kirkelige familievernkontorer. Riksrevisjonen merker seg at det er gjennomført flere tiltak som skal sikre bedre kvalitet i tilskuddsforvaltningen, spesielt når det gjelder oppfølging, kontroll og rapportering.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Bufetat fremdeles kjøper omtrent halvparten av private institusjonsplasser uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt. Riksrevisjonen har merket seg at departementet uttaler at Bufetat i løpet av 2007 har etablert systemer og rutiner som skal sikre at kravene i anskaffelsesregelverket blir fulgt.

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufetat ikke har etablert tilstrekkelig kontroll med at private barnevernsinstitusjoner drives økonomisk forsvarlig. Bufetat har videre et sentralt styrings- og rapporteringssystem på barnevernsområdet (ODA) som ikke i tilstrekkelig grad sikrer styringsdata og god kvalitet i rapporteringsdataene. Departementet uttaler at det er iverksatt flere tiltak, og Riksrevisjonen vil følge utviklingen.

Av tidligere rapporterte forhold er sakene vedrørende nullbudsjettering av inntekstposter, overskridelse av utgiftsposter, utstrakt bruk av hjemmelsfullmakter, attestasjonsrutiner, tilsyn og kontroll med adopsjonsforeningene avsluttet.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det er avgitt seks revisjonsbrev uten merknader og ett, til Barne-, ungdoms- og familieetaten, med merknader.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen også i 2006 har tatt opp forhold rundt departementets sty-

ring av Bufetat og bl.a. påpekt uklarheter rundt styringssignaler og rapporteringskrav.

Komiteen vil understreke departementets ansvar for å gi klare retningslinjer og for å påse at de pålegg som gis lar seg gjennomføre innen de økonomiske rammer som stilles til disposisjon. God kommunikasjon mellom departement og etat er en nødvendig forutsetning for å kunne lykkes.

Komiteen har merket seg at det er opprettet en egen enhet i departementet for å styrke arbeidet med styring og oppfølging og antar at dette vil bidra til å bedre situasjonen. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger utviklingen.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen som i 2004 og 2005, har vesentlige merknader til Bufetats gjennomføring av budsjettet for 2006. Selv om det er tegn til bedring, er det fortsatt mangler i systemer og rutiner for å sikre tilfredsstillende internkontroll. Komiteen forutsetter at arbeidet med å bedre internkontrollen gis høy prioritet.

Komiteen registrerer imidlertid med tilfredshet at Riksrevisjonen anser Bufetats regnskapsføring for 2006 for å være av god kvalitet.

Kontroll med den økonomiske styringen av de private barnevernsinstitusjonene har vært et tilbakevendende tema. Revisjonen viser mangel på felles rutiner ved vurdering av private institusjoner og avdekker alvorlige prosessuelle svakheter i den sammenheng. Rundt halvparten av de private plassene som kjøpes skjer uten at regelverket om offentlige anskaffelser følges. Komiteen har merket seg at det er startet et arbeid for å bedre forholdene og forutsetter at Riksrevisjonen følger utviklingen.

Komiteen viser til sine merknader i Innst. S. nr. 155 (2006-2007) vedrørende anskaffelsesregelverket og tiltak i regi av ideelle organisasjoner. Komiteen vil igjen understreke at det er en unntaksbestemmelse i regelverket som åpner for at det kan føres forhandlinger med organisasjonene i stedet for å følge anbudsprinsippet.

Komiteen har også merket seg de svakheter som er påpekt i ODA - det elektroniske informasjonssystemet som håndterer klientdata og data om barnevernstiltak knyttet til barnevernloven, og i rutiner tilknyttet dette. Komiteen vil understreke betydningen av gode rutiner for sikring av personvernet i barnevernet og registrerer at departementet vil følge opp Bufdirs informasjonssikkerhetsprosjekt. Komiteen ber om å bli orientert om saken på egnet måte.

Komiteen viser videre til at departementet ikke har fulgt opp oppfølgings- og kontrolloppgavene når det gjelder tilskudd til krisesentrene. Tilskuddsordningene som forvaltes av Bufdir, skal sikre driften av sentrene for å hjelpe den som har behov for tilbudet. Komiteen registrerer at departementet

opplyser å ha tydeliggjort enkelte forventninger knyttet til oppfølging og kontroll av krav satt til kriesentrene i brev av 15. juni 2007 til Bufdir. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger saken og ber om å bli holdt orientert i forbindelse med rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007.

Komiteen noterer videre at det er registrert svakheter i forvaltningen av tilskuddsordningen til de kirkelige familievernkontorer og forutsetter at retningslinjer for forvaltning av tilskuddsordningen er på plass fra 2008.

Komiteen viser til Riksrevisjonens gjennomgang av tidligere rapporterte forhold og noterer at 4 forhold følges videre opp av revisjonen. Det gjelder forhold rundt styring, måloppnåelse og resultatrapportering i forhold til det årlige budsjett, kjøp av barnevernstjenester, andel akuttplasseringer i forhold til antall institusjonsplasser og saksbehandlingstiden ved adopsjon. Komiteen imøteser tilbakemelding i forbindelse med Dokument nr. 1 for 2007.

Et godt barnevern er en høyt prioritert oppgave. Komiteen viser til at Bufetat er en forholdsvis ny organisasjon og at det tar tid å få alle rutiner på plass. Komiteen er tilfreds med at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon av virksomhetsstyringen i Bufetat og antar at rapporten kan gi et positivt bidrag i dette arbeidet.

Komiteen har også merket seg Riksrevisjonens kritikk av departementets styring av Fordelingsutvalget, sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet, og Fylkesnemndene for sosiale saker og registrerer at departementet ikke har stilt krav til virksomhetene i tråd med økonomiregelverket. Komiteen forutsetter at departementet stiller de nødvendige krav til virksomhetene slik økonomiregelverket krever.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved departementets overordnede styring av Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukerrådet og har merket seg at departementet vil sette i gang tiltak for å gjennomføre nødvendige endringer i tråd med Riksrevisjonens anførsler.

3. FINANSDEPARTEMENTET

3.1 Sammendrag

3.1.1 *Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006*

Finansdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 147 mrd. kroner. Budsjetterte inntekter for 2006, eksklusiv skatter og avgifter, var på 111,3 mrd. kroner, hvorav tilbakeføring av kapital utgjorde 103,7 mrd. kroner, og renteinntekter, utbytte, bøter m.m. utgjorde 7,6 mrd. kroner.

Finansdepartementet hadde i 2006 ansvar for seks underliggende virksomheter og forvaltning av statens interesser i Norges Bank. Departementet forvaltet i tillegg Statens pensjonsfond og Finansmarkedsfondet med en samlet regnskapsført kapital på ca. 1 889,97 mrd. kroner per 31. desember 2006. Det regnskapsmessige oljekorrigerte underskuddet ble 44,0 mrd. kroner i 2006, noe som er 13,4 mrd. kroner lavere enn det som er lagt til grunn i nysaldert budsjett.

Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader. Skatteetaten har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Det er i tillegg avgitt ett avsluttende revisjonsbrev uten merknader for Skattedirektoratets forvaltning av svalgskatt.

3.1.1.1 BUDSJETT - REGNSKAP

Statsregnskapet

Statens garantiansvar

Statens garantiansvar er presentert i St.meld. nr. 3 (2006-2007). Revisjonen viste at garantiansvaret for Finansdepartementet som presenteres i statsregnskapet, er ca. 511 mill. kroner for høyt. Finansdepartementet opplyser at garantiansvaret er presentert med feil verdi målt i norske kroner, og at dette skyldes at feil valutakurs ble lagt til grunn ved rapporteringen til statsregnskapet. Departementet opplyser videre at et rettelserbrev med oppdaterte tabeller og tekst er sendt Stortinget.

3.1.1.2 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Rammeavtale vedrørende statens konsernkontoordning - bankens oppbevaringsplikt for dokumentasjon av betalingstransaksjoner

I toll- og avgiftsetatens regnskap for 2006 er det betydelige saldoer på interimskonti. Flere av kontiene relaterer seg til forhåndsinnbetalte motorvognavgifter der toll- og avgiftsetaten ikke har kunnet foreta maskinell utligning mot fastsatte krav. Ved etterfølgende manuell oppfølging vil toll- og avgiftsetaten være avhengig av opplysninger fra betalers bank. I de tilfellene der innbetalingen har skjedd gjennom post i butikk, har DnB NOR ikke vært i stand til å skaffe nødvendig dokumentasjon for innbetalingstransaksjoner eldre enn ni måneder.

Finansdepartementet opplyser at oppbevaringskravet i rammeavtalen samsvarer med kravene som stilles i bokføringsloven, og at det ikke er kjent med at det er gitt samtykke til å fravike statens rammeavtale når det gjelder bankens oppbevaringsplikt for bokførte opplysninger. Departementet vil be Kredit-

tilsynet vurdere om det er behov for å følge opp saken ut fra tilsynshensyn.

Toll- og avgiftsetatens grunnlag for avgiftsfastsettelse av motorvognavgiftene - Au2sys

Riksrevisjonen har siden 1999 tatt opp svakheter ved bruk av Autosys som forsystem til regnskapssystemet i toll- og avgiftsetaten. Svakheterne skaper usikkerhet om motorvognavgiftene er korrekt fastsatt. Selv om det over tid er iverksatt kompenserende tiltak, mangler det fortsatt revisjonsspor mellom Autosys og toll- og avgiftsetatens systemer.

Riksrevisjonen er imidlertid kjent med at framdriftsplanen for Au2sys er endret, og at det er betydelig usikkerhet knyttet til prosjektets framdrift, økonomiske rammer og systemets funksjonalitet. Finansdepartementet viser til at Au2sys er Vegdirektoratets prosjekt, og at Samferdselsdepartementet har opplyst at Vegdirektoratet ønsker å øke kostnadsrammen og forlenge prosjektperioden. Det vises også til at Samferdselsdepartementet ikke har avsluttet behandlingen av forslaget.

Forsinkelsen har ført til at det er søkt om ytterligere dispensasjon fra bestemmelsene i økonomireglementet til ny modul for avgiftstekniske data i det nye Au2sys er satt i drift til 31. desember 2009.

Anmeldelser av overtredelser av skatte- og avgiftslovgivningen

Revisjonen har vist at Oslo fylkesskattekontor og Oslo likningskontor i liten grad anmelder overtredelser av skatte- og avgiftslovgivningen til Oslo politidistrikt. Bakgrunnen er manglende kapasitet og prioritering av skattesaker hos politi/påtalemyndighet i Oslo.

Det opplyses at det arbeides aktivt for i fellesskap å prioritere de alvorligste sakene, og det framholdes at tidlig kontakt i anmeldelsesverdige saker og bruk av bistandsrevisorer har høy oppmerksomhet. Finansdepartementet uttaler at det forutsetter at Skattedirektoratet følger dette arbeidet nøye.

3.1.1.3 FINANSDEPARTEMENTETS FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M.

I tilknytning til Riksrevisjonens kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank har Riksrevisjonen i 2006 tatt opp forhold vedrørende den etablerte revisjonsordningen, forankret i sentralbankloven, hvor en ansatt revisor knyttet til representantskapet dekker den "eksterne revisjonsfunksjonen". Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved hvorvidt en ansatt revisor i Norges Bank kan sies å inneha den nødvendige uavhengighet i forhold til nye og strengere krav til ekstern revisor for en virksomhet.

3.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

3.1.2.1 SKATTEETATEN

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev til Skattedirektoratet merknader til internkontrollen. Merknadene er knyttet til brudd på anskaffelsesregelverket, mangelfulle rutiner for tilganger til Skatteetatens nettverk, og mangelfull sperring i DSB (Datastøttet Selvangivelses Behandling) og SLN (System for Likning av Næringsdrivende) for tilsatte i skatteetaten.

Brudd på anskaffelsesregelverket

Revisjonen av anskaffelser i Skattedirektoratet viser svakheter i interne rutiner og manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, spesielt kravet om konkurranse. Dette har vært tatt opp med Skattedirektoratet også for 2003, 2004 og 2005, og direktoratet har i den forbindelse skissert ulike forbedringstiltak. Direktoratet uttaler at de forbedringstiltakene som det ble henvist til i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2005, ikke har gitt tilstrekkelig effekt.

Departementet uttaler at den utilfredsstillende internkontrollen som er avdekket på anskaffelsesområdet for 2006, vil bli fulgt opp med en rekke forbedringstiltak.

Tilgang til Skatteetatens nettverk

Skatteetaten har utarbeidet interne retningslinjer og rutiner for håndtering og vedlikehold av autorisasjoner og tilganger for pålogging til Skatteetatens nettverk. Revisjonen har påvist svakheter og mangler i etterlevelsen. Det gjelder blant annet manglende sperring, endring og opphør av tilganger når ansatte er i permisjon over lengre tid, endrer arbeidssted eller slutter i etaten. Tilsvarende gjelder også for eksterne konsulenter som er gitt tilgang til nettverket. Videre er det avdekket bruk av tilganger som ikke er knyttet til en bestemt person, noe som kan medføre manglende mulighet for sporing. Mangelfulle rutiner for arkivering og oppbevaring av autorisasjonsskjemaer gjør det vanskelig å gjennomføre kontroll av autorisasjoner for tilganger. Svakheter i den interne kontrollen på dette området reduserer ikt-sikkerheten og kan påvirke muligheten for forebygging og avdekking av misligheter.

Skattedirektoratet har uttalt at det i 2006/2007 er iverksatt organisatoriske og tekniske tiltak for å styrke etatens interne kontroll for autorisasjoner og tilganger i ytre etat og direktoratet. Departementet uttaler at det vil følge opp saken gjennom styringsdialogen.

Sperring i DSB og SLN for tilsatte i skatteetaten

Ved flere av de kontrollerte likningskontorene er det påvist brudd på sperringsrutinene i DSB. Dette gjelder spesielt overfor nytilsatte medarbeidere i den første perioden etter tiltredelsen. Enkelte kontorer har opplyst at sperringen i SLN (System Likning Næringsdrivende) ikke synes å fungere tilfredsstillende for tilsattes nærstående som driver næringsvirksomhet. Revisjonen har også påvist tilfeller der rutinerne tjenestemenn har vært inne på egne og kollegers/nærståendes likningsdata, og hendelsesloggen viser at i ett tilfelle har endring av likning funnet sted.

Finansdepartementet viser til at Skattedirektoratet ser svært alvorlig på de brudd på etatens retningslinjer som Riksrevisjonen har avdekket. Det framgår at direktoratet har innskjerpet gjeldende retningslinjer og arbeider med å avklare de konkrete enkelttilfellene. Departementet ser alvorlig på saken og uttaler at Riksrevisjonen vil bli holdt orientert.

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

Finansdepartementet har ansvar for forvaltningen av statens interesser i Norges Bank. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

3.1.4 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

RISIKOSTYRING OG INTERNKONTROLL

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2005 at det under Finansdepartementets ansvarsområde var enkelte svakheter knyttet til struktur og dokumentasjon vedrørende risikostyringen. Departementet opplyser at det i 2006 bl.a. har fulgt opp arbeidet med brev, møter og en etatslederkonferanse om temaet. Revisjonen for regnskapsåret 2006 viste at det i varierende grad var implementert en tilfredsstillende risikostyring i virksomhetene, men at det pågikk et arbeid for å få risikostyringen på plass.

Saken følges opp.

OVERORDNET RISIKOSTYRING I TOLL- OG AVGIFTS-DIREKTORATET

Riksrevisjonen har ved flere anledninger tatt opp med Toll- og avgiftsdirektoratet hvor viktig det var å få på plass et system som dokumenterer virksomhetens risikostyring. Revisjonen viste at en helhetlig og overordnet risikovurdering først var på plass våren 2006.

Saken følges opp.

SENTER FOR STATLIG ØKONOMISTYRING

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2005 til Stortinget at Senter for statlig økonomistyring

(SSØ) hadde fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Merknadene vedrørte SSØs rolle som tjenesteyter og var knyttet til mangelfull måloppnåelse.

Finansdepartementet opplyser at SSØ ved utgangen av 2006 hadde gjennomført en omfattende kursendring og videreutvikling av produkt- og tjenestetilbudet på lønnsområdet, og at implementeringen ble startet på nytt med nye forutsetninger fra årsskiftet 2006-2007.

Riksrevisjonens kontroll har vist at det er iverksatt tiltak og utbedringer på flere områder, og det forutsettes at dette bidrar til at SSØs mål "Levere økonomitjenester av høy kvalitet" oppnås. Saken følges opp.

STATISTISK SENTRALBYRÅ

Riksrevisjonen rapporterte senest for regnskapsåret 2005 at Statistisk sentralbyrå (SSB) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader vedrørende informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt) og regnskaps- og årsavslutning. Merknadene vedrørende ikt er blant annet knyttet til at det ikke er etablert et overordnet rammeverk for risikostyring, og at det mangler en oppdatert og fullstendig risikoanalyse. Videre er det ikke utarbeidet katastrofe- og beredskapsplan, og konfigurasjonsstyringen er mangelfull. Det ble også henvist til betydelige svakheter for tidligere år.

Finansdepartementet uttaler blant annet at SSB har etablert risikovurdering på overordnet nivå, og at SSB har gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse i løpet av 2006. Riksrevisjonens kontroll har vist at det er iverksatt tiltak for å bringe forholdene i orden, men at arbeidet med flere av tiltakene først vil bli avsluttet i 2007. Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet i tilstrekkelig grad følger opp de tiltakene som er skissert.

Saken følges opp.

3.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg departementets redegjørelse vedrørende disponeringen av statsregnskapets overskudd på 13,4 mrd. kroner. Riksrevisjonen har ikke merknader til føringsmåten, men stiller spørsmål ved om det er behov for en nærmere presisering i budsjettproposisjonen om hvordan et eventuelt overskudd før lånetransaksjoner på statsregnskapet skal disponeres.

Riksrevisjonen viser til at garantiansvaret for Finansdepartementet er presentert ca. 511 mill. kroner for høyt i St.meld. nr. 3 (2006-2007). Riksrevisjonen har merket seg at departementet har sendt rettelser til Stortinget.

Riksrevisjonen viser til at Oversikt over samtykker til låneopptak ikke er presentert i St.meld. nr. 3 (2006-2007) i samsvar med bestemmelsen i nytt

bevilgningsreglement. Riksrevisjonen forutsetter at en slik oversikt vil bli presentert i statsregnskapet for 2007.

Det er fortsatt ikke implementert en tilfredsstillende risikostyring i alle virksomheter. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at dette arbeidet prioriteres, og forutsetter at departementet følger opp, slik at virksomhetene får på plass en systematisk og dokumentert risikostyring innen kort tid.

Riksrevisjonen har merket seg at den overordnede risikovurderingen i Toll- og avgiftsdirektoratet først var på plass våren 2006. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet framhever at det er igangsatt et prosjekt i toll- og avgiftsetaten for å forbedre styringssystemet der risikostyring og internkontroll inngår. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at styringssystemet blir implementert innen kort tid.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at toll- og avgiftsetaten ikke blir forelagt nødvendig dokumentasjon for betalingstransaksjoner i henhold til rammeavtalen for statens konsernkontoordning. Riksrevisjonen har merket seg at det arbeides med nye løsninger som vil bedre informasjonen om hvem som betaler ved innbetaling gjennom post i butikk. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet har bedt Kredittilsynet vurdere saken ut fra tilsynshensyn, og at det på bakgrunn av Kredittilsynets tilbakemelding vil vurdere behov for videre oppfølging. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har sikret at bankens plikt til minste oppbevaringstid for dokumentasjon av betalingstransaksjoner oppfyller bestemmelsene i inngått rammeavtale og bokføringsloven.

Riksrevisjonen viser til at det ikke er tilfredsstillende revisjonsspor mellom Autosys og Toll- og avgiftsdirektoratets fastsettelsessystem, selv etter at kompenserende tiltak er iverksatt. Riksrevisjonen er også kjent med at Toll- og avgiftsdirektoratet på grunn av forsinkelser i framdriften for den nye systemet (Au2sys), har søkt om forlenget dispensasjon fra bestemmelsene i økonomireglementet til ut 2009. Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets uttalelse om at det følger arbeidet med Au2sys nøye, både i kontakten med toll- og avgiftsetaten og i dialog med Samferdselsdepartementet. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet finner forsinkelsen uheldig, og at det i brev til Samferdselsdepartementet har bedt om å prioritere arbeidet med den delen av Au2sys som påvirker avgiftsfastsettelsen. Riksrevisjonen ser det som uheldig at utviklingen av Au2sys er forsinket, og at motorvognavgiftene fortsatt må fastsettes på grunnlag av informasjon fra Autosys og de svakheter som hefter ved dette gamle systemet. Riksrevisjonen forutsetter at departementet, som har det overordnede ansvaret for at motor-

vognavgiftene blir korrekt fastsatt og regnskapsført, følger opp at Au2sys blir ferdigstilt snarest mulig.

Riksrevisjonen anser det uheldig at skatteunndragelser i Oslo i mange tilfeller ikke blir anmeldt på grunn av politiets/påtalemyndighetens manglende kapasitet og prioritering. Forholdet medvirker til at store beløpsmessige unndragelser ikke blir anmeldt. Riksrevisjonen legger til grunn at det foretas vurderinger mellom bruk av anmeldelse eller tilleggsskatt over hele landet og ikke bare i Oslo. Riksrevisjonen har merket seg at det er lagt opp til et formalisert samarbeid mellom de berørte virksomheter, og forutsetter at departementet følger opp at de bebudede tiltak får virkning i praksis og bidrar til å styrke kampen mot økonomisk kriminalitet. Riksrevisjonen understreker departementets overordnede ansvar for å sikre lik behandling av saker uavhengig av geografisk tilhørighet.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Finansdepartementet ikke har fulgt opp og sikret at skatteetaten har tilfredsstillende rutiner for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet legger til grunn at iverksatte og planlagte tiltak vil bringe anskaffelsesvirksomheten i skatteetaten under betryggende kontroll og i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet blir fulgt opp av departementet.

Det er også kritikkverdig at skatteetaten ikke har hatt en tilfredsstillende oppfølging og kontroll av gitte tilganger til nettverket, og Riksrevisjonen merker seg departementets opplysning om at det er satt i verk tiltak for å sikre en tilfredsstillende internkontroll. Svakheter på dette området vil øke risikoen for misbruk av skatteetatens data systemer, og kan svekke tilliten til etaten. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet følger opp at de iverksatte og planlagte tiltakene får virkning i praksis.

Riksrevisjonen har ved en begrenset kontroll påvist at enkelte tilsatte ved likningskontorene som følge av mangelfull intern kontroll har vært inne på egne, kollegers og nærståendes likningsdata. Det er også påvist ett tilfelle der det er foretatt urettmessig endring av likning. Riksrevisjonen har rapportert tilsvarende forhold også for to tidligere år. Kontrollkomiteen har ved behandlingen blant annet uttalt at det er uholdbart at tilsatte kan påvirke egen eller nærståendes likning, og har forutsatt at departementet følger opp at nye rutiner blir etablert og etterlevd. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet ikke har fulgt opp tilstrekkelig at nye rutiner blir etablert og etterlevd som forutsatt, og ser det som viktig at det unngås at tilliten til skatteetaten svekkes på grunn av slike forhold. Riksrevisjonen registrerer at direktoratet har foretatt innskjerping av rutinene på

området overfor alle likningskontorene, og at det arbeides med nye retningslinjer for likningsbehandling av tilsatte i skatteetaten. Riksrevisjonen forutsetter at departementet sikrer at nevnte tiltak og den interne kontrollen på området i praksis forhindrer ytterligere gjentakelser av slike forhold.

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har foretatt en kursendring og videreutvikling av økonomitjenestene, og at oppfølging og kvalitets-sikring av dette arbeidet er høyt prioritert i departementets etatsstyring. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt flere tiltak for å sikre at SSØs mål om å levere økonomitjenester av høy kvalitet oppnås. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at tiltakene får virkning i praksis.

Riksrevisjonens kontroll har vist at Statistisk sentralbyrå har iverksatt tiltak for å bringe svakheter knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi og regnskaps- og årsavslutning i orden, men at arbeidet med flere av tiltakene først vil bli avsluttet i 2007. Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet i tilstrekkelig grad følger opp de tiltakene som er skissert.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at det er avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett brev med merknader.

Komiteen ser at det er iverksatt en rekke tiltak i Statistisk sentralbyrå for å bringe tidligere påtalte forhold i orden, men at flere av disse tiltakene har en tidshorisont utover 2006, og er derfor ikke avsluttet. Komiteen forutsetter at departementet ivaretar nødvendig oppfølging av tiltakene.

Revisjonsbrevet med merknader gjelder forhold i skatteetaten.

Komiteen viser til at Toll- og avgiftsetaten ikke blir forelagt nødvendig dokumentasjon for betalingstransaksjoner i henhold til rammeavtalen for statens konsernkontoordning. Det arbeides med nye løsninger som vil bedre informasjonen om hvem som betaler ved innbetaling gjennom post i butikk. Riksrevisjonen har videre påpekt at departementet ikke har sikret at bankenes plikt til minste oppbevaringstid for dokumentasjon av betalingstransaksjoner oppfyller bestemmelsene i inngått rammeavtale og i bokføringsloven.

Forsinkelser i fremdriften av registreringssystemet Au2sys gjør at avgifter må fastsettes på grunnlag av systemet Autosys, som har svakheter. Komiteen ser viktigheten av at motorvognavgiftene blir korrekt fastsatt og regnskapsført, ut fra de til enhver tid gjeldende regler, og at departementet følger opp med sikte på at Au2sys blir ferdigstilt så snart som mulig.

Komiteen ser alvorlig på at skatteunndragelser i Oslo i mange tilfelle ikke blir anmeldt på grunn av manglende kapasitet eller prioritering hos politi og påtalemyndighet. Unndragelsene kan dreie seg om til dels store beløp. Det er sterkt kritikkverdig forhold, som ikke bare gjelder Oslo, men også enkelte andre deler av landet. Forholdet har også en annen side, nemlig likhet for loven. Et grunnleggende prinsipp i en rettsstat er at like saker skal behandles likt, uavhengig av geografisk tilhørighet.

Komiteen finner at også skatteetatens manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket er kritikkverdig. Komiteen har merket seg at departementet har satt i gang tiltak for å bringe anskaffelsesvirksomheten under betryggende kontroll, og regner med at dette arbeidet vil bli fulgt opp.

Muligheter for at skatteetatens datasystemer kan misbrukes kan ikke aksepteres. Komiteen vil i likhet med Riksrevisjonen understreke behovet for at arbeidet med iverksatte og planlagte tiltak får praktiske følger i form av resultater.

Også ved de enkelte ligningskontorer bør internkontroll vektlegges sterkere. Det er blitt avdekket et tilfelle der det er foretatt urettmessig endring av egen ligning. Komiteen vil påpeke at et tilsvarende forhold har skjedd tidligere, noe som komiteen den gang reagerte sterkt på. Det ble da forutsatt at departementet etablerte nye rutiner for å hindre liknende tilfelle ikke skjedde igjen. Om det er blitt iverksatt nye rutiner, synes det åpenbart at disse har hatt den tilsiktete effekt. Komiteen vil sterkt poengtere at det på dette området ikke må forekomme muligheter for misbruk, og arbeidet med å hindre misbruk må prioriteres høyt.

4. FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENTET

4.1 Sammendrag

4.1.1 *Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006*

Fiskeri- og kystdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på ca. 3,1 mrd. kroner. Budsjetterte inntekter for 2006 var 1 mrd. kroner.

Fiskeri- og kystdepartementet har ansvar for fem virksomheter. Det er sendt avsluttende revisjonsbrev med merknader til Kystverket, og det er avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

4.1.1.1 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Rapportering

Riksrevisjonen har kontrollert underliggende virksomheters rapportering av måloppnåelse og oppnådde resultater. Ett av Kystverkets hovedmål er at

det til enhver tid skal være et akseptabelt beredskapsnivå sett i forhold til akutt forurensning. Det foreligger anbefalinger som tydelig påviser et investeringsbehov. Riksrevisjonen kan ikke se at Kystverket har rapportert om avvik mellom målsetting og oppnådde resultater.

Departementet har opplyst at rapportering om avvik mellom målsetting og oppnådde resultater er en del av dialogen mellom etat og departement, og at det avholdes møter og utveksles brev om ulike forhold knyttet til oljevernberedskapen. Når det gjelder omtalen i Kystverkets årsrapport, ser departementet at denne kan utvikles ytterligere, slik at rapporten gir et mer fullstendig og dekkende bilde av status.

Kontrollen viste også at årsrapporten til Havforskningsinstituttet ikke var i samsvar med kravene til rapportering i tildelingsbrevet. Rapporten var satt opp på en måte som gjør det vanskelig å vurdere om måloppnåelse og resultater er i henhold til kravene i tildelingsbrevet og Stortingets budsjettvedtak.

Departementet vil følge opp forholdet gjennom tilbakemeldinger til instituttet.

Styring av underliggende virksomheter

Revisjonen viste at departementet mangler en systematisk og dokumentert vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag for styring og oppfølging av underliggende virksomheter. I tillegg har verken departementet eller underliggende etater gjennomført og dokumentert en helhetlig vurdering av risiko og vesentlighet for sin virksomhet. For Fiskeridirektoratet og Kystverket er dette gjennomført på enkelte områder.

Departementet har opplyst at de i praksis alltid har benyttet former for risikovurderinger i sin virksomhetsstyring, men at det er en utfordring å få til en ytterligere bevisstgjøring og en mer strukturert og dokumenterbar form for risikostyring. I departementet pågår det nå et internt arbeid med risikostyring, slik at dette i størst mulig grad vil bli en integrert del av mål- og resultatstyringssystemet.

4.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

4.1.2.1 KYSTVERKET

Revisjonen viste at det i 2006 var foretatt et betydelig antall innkjøp hvor regelverket for offentlige anskaffelser ikke er fulgt. Revisjonen har vist at det for flere anskaffelser ikke er gjennomført anbudsforespørsler ved valg av leverandører, og at det heller ikke foreligger skriftlige avtaler med flere valgte leverandører. Fiskeri- og kystdepartementet finner det uheldig at underliggende virksomheter ikke i tilstrekkelig grad har fulgt regelverket om offentlige anskaffelser, og vil følge dette opp i den videre styringsdia-

logen med Kystverket. Departementet opplyser videre at det er i ferd med å utarbeide en egen innkjøpsstrategi hvor også oppfølgingsansvaret overfor etatene vil være en del av de løpende oppfølgingspunktene.

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

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

4.1.4 Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen hadde merknader til regnskapet for Fiskeridirektoratet for 2005. Grunnlaget for merknadene var brudd på anskaffelsesregelverket i forbindelse med anskaffelse av nytt ventilasjonsanlegg til ca. 55,6 mill. kroner. I den forbindelse uttalte departementet at det ville foreta en gjennomgang av rutinene og innskjerpe at regelverket følges.

Revisjonen har også i 2006 påvist brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen kan ikke se at Fiskeri- og kystdepartementet har fulgt opp med konkrete tiltak i 2006. Departementet har redegjort for flere tiltak som skal iverksettes våren 2007. Tiltakene omfatter både Fiskeridirektoratet og de andre underliggende etatene.

Saken følges opp.

4.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Det statlige økonomiregelverket stiller krav om at virksomhetene skal ha et tilfredsstillende system for internkontroll basert på ledelsens vurdering av vesentlighet og risiko. Dette er et viktig element i ledelsens styringsansvar for blant annet å sikre at måloppnåelse og resultater er i samsvar med forutsetningene for budsjettvedtaket, en effektiv ressursbruk og med tanke på virksomhetens ansvar for å forebygge og avdekke misligheter.

Riksrevisjonen har merket seg at Fiskeri- og kystdepartementet erkjenner at det er en utfordring å få til ytterligere bevisstgjøring og en mer strukturert og dokumenterbar form for risikostyring. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet i tildelingsbrevene for 2007 har bedt de underliggende virksomhetene om å systematisere og videreutvikle risikostyringen i virksomhetene. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har en klar ambisjon om å videreutvikle et godt indikatorsystem som i enda større grad kan gi god og presis styringsinformasjon fra departementets virksomheter.

Riksrevisjonen er kritisk til at det i 2006 er foretatt anskaffelser både i Fiskeridirektoratet og Kystverket i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at departemen-

tet finner dette uheldig, og forutsetter at departementet følger det opp både i den ordinære styringsdialogen med virksomhetene og i medarbeidersamtaler med virksomhetslederne.

DEPARTEMENTETS FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M.

Departementet har i sitt brev av 15. august 2007 ikke svart på de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp om Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m. Departementet har imidlertid i et annet brev av samme dato svart på Riksrevisjonens omtale av manglende retningslinjer for eierskapsutøvelsen i Protevs AS og NOFIMA AS. Her begrunner departementet de manglende retningslinjene for NOFIMA AS med at det om kort tid vil foreligge egne retningslinjer for utøvelsen av eierskapet i det endelige forskningskonsernet NOFIMA AS. Departementet har derfor ikke funnet det hensiktsmessig nå å utarbeide mer formelle egne retningslinjer for utøvelsen av eierskapet i interimsselskapet utover de prinsipper som lå til grunn ved etablering av interimsselskapet og det mandatet som styret har fått fra generalforsamlingen som oppfølging av dette. Manglende retningslinjer for Protevs AS begrunnes med at det har vist seg vanskelig å få opp aktiviteten i selskapet på et nivå som gir grunnlag for en fortsatt videreføring, og at selskapet dermed vil avvikles og dets oppgaver i hovedsak videreføres i NOFIMA AS.

Riksrevisjonen har for 2006 og tidligere år påpekt at departementet ikke har utarbeidet skriftlige retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten i selskaper skal utøves, slik det stilles krav om i reglement for økonomistyring i staten. Riksrevisjonen har merket seg departementets svar i brev av 15. august 2007, men vil fastholde viktigheten av at det utarbeides skriftlige retningslinjer for styrings- og kontrollmyndigheten i selskapene, og mener at dette må gjøres i en tidlig fase av selskapenes drift.

Riksrevisjonen vil følge opp saken.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at det er avlevert fire revisjonsbrev uten merknader og ett brev med merknader. Det bemerkes at det er ledelsens ansvar å ha et tilfredsstillende system for internkontroll, og at måloppnåelse og resultater er i samsvar med forutsetningene for budsjettvedtaket. Videre påpekes ansvaret for en effektiv bruk av ressurser, samt ansvaret for å forebygge og avdekke mulige misligheter.

Komiteen har videre merket seg at departementet erkjenner behovet for en mer strukturert og dokumenterbar form for risikostyring.

Både i Fiskeridirektoratet og i Kystverket er det i 2006 blitt foretatt anskaffelser i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Komiteen finner dette uheldig og forutsetter at det gjennomføres tiltak for å forbedre rutinene.

Komiteen har også merket seg behovet for bedre retningslinjer for styring og kontroll av selskaper der staten har eierinteresser. Her gjelder det selskapene Protevs AS og NOFIMA AS. Komiteen finner Riksrevisjonens kritikk av de påtalte forhold berettiget, men har tatt til etterretning departementets forklaring, og vil derfor konkludere at de påtalte forhold er av forbigående art.

5. FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONS-DEPARTEMENTET

5.1 Sammendrag

5.1.1 *Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006*

FADs samlede utgiftsbevilgninger for 2006 var på 15,2 mrd. kroner. Budsjetterte inntekter utgjorde 1,5 mrd. kroner.

Riksrevisjonens regnskapsrevisjon omfatter revisjon av departementet, virksomhetene og en rekke tilskuddsordninger. Det er avgitt 22 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to avsluttende brev med merknader. Statens Pensjonskasse og Statsbygg har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader.

5.1.1.1 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Styring av fylkesmannsembetene

Revisjonen har også for 2006 vist svakheter i etatsstyringen av fylkesmannsembetene. Riksrevisjonen har kontrollert enkelte av embetenes sikkerhets- og beredskapsarbeid på utvalgte områder under Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Revisjonen viser at den interne styringen ikke er innrettet fullt ut i samsvar med økonomireglementets krav.

Anskaffelser

Revisjonen for 2006 har vist at det fortsatt er svakheter ved etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i departementet og flere av fylkesmannsembetene. Dette omfatter forhold vedrørende dokumentasjon, sporbarhet og uhjemlede direkte anskaffelser. Departementet opplyser at det har iverksatt interne tiltak i departementet, at det vil øke kompetansen på anskaffelsesområdet, og at det er medlem av en flerdepartemental arbeidsgruppe for å utarbeide en hensiktsmessig innkjøpsstrategi.

Anskaffelser i utlandet

Revisjonen viste at flere anskaffelser vedrørende Statsbyggs utenlandseiendommer, innenfor og utenfor EØS-området, er gjennomført som direkteanskaffelser. Dette er blant annet begrunnet med vanskelige forhold i de aktuelle landene og tvil om anskaffelsesregelverkets geografiske virkeområde. Departementet har opplyst at det mangler avklaring av hvorvidt anskaffelsesregelverket gjelder for anskaffelser ved utenlandseiendommene til Statsbygg, og har bedt Utenriksdepartementet om bistand til å utrede dette nærmere.

Ikt-sikkerhet

Revisjonen viste at katastrofe- og beredskapsplaner ikke er utarbeidet for Statsbygg og Norge.no i 2006. Forholdet ble tatt opp i rapporteringen for 2005, og departementet viste da til at planene skulle ferdigstilles i løpet av 2006. Kontrollen viste også at Konkurransetilsynet ikke har slik plan, og at det ved en virksomhet var svakheter ved tilgangskontrollene for et system. Departementet uttaler at det for 2007 stilles krav i tildelingsbrevet om en dokumentert gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse, og at det skal foreligge et tilfredsstillende planverk. Departementet vil følge opp arbeidet løpende i etatsstyringsdialogen.

5.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

5.1.2.1 STATSBYGG

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev merknad på grunn av brudd på bestemmelsene om økonomistyring i staten. Merknaden er knyttet til vesentlige mangler ved sporbarhet i Statsbyggs regnskap for fakturaer som utbetales av utenriksstasjonene ved Utenriksdepartementet på vegne av Statsbygg. Dette medfører at det ikke kan foretas nødvendig etterkontroll, og at det gis mangelfull oversikt over framtidige forpliktelser. Statsbygg har opplyst at det er iverksatt arbeid for å lage nye rutiner for området. Departementet bekrefter at de nye rutinene skal være etablert innen tredje kvartal 2007, og at arbeidet følges opp i etatsstyringsdialogen med Statsbygg.

5.1.2.2 STATENS PENSJONSKASSE

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev merknad til internkontrollen i Statens Pensjonskasse. Merknaden er knyttet til mangelfulle avstemminger av premieinntekten. Departementet opplyser at virksomheten i 2007 har iverksatt tiltak for å forbedre rutinene.

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

Fornyings- og administrasjonsdepartementet forvalter statens interesser i ett aksjeselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

5.1.4 Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

DEPARTEMENTETS ETTERLEVELSE AV ANSKAFFELSESREGELVERKET

Riksrevisjonen har i rapporten for regnskapsåret 2005 tatt opp svakheter knyttet til departementets etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Revisjonen viste at disse svakhetene fortsatt er til stede i 2006.

Saken følges opp.

DOKUMENTASJON AV RISIKO OG VESENTLIGHET

I rapporten for regnskapsåret 2005 ble manglende utarbeidelse av langsiktige planer og manglende systematisk og dokumentert vurdering av risiko for styring av underliggende virksomheter tatt opp. Departementet har som mål å få på plass et hensiktsmessig rammeverk for dokumentasjon av risiko- og vesentlighetsvurderinger i løpet av 2008. I tildelingsbrevene for 2007 er det lagt inn krav om at virksomhetene skal gjennomføre egne risikovurderinger.

Saken følges opp.

Katastrofe- og beredskapsplaner

I rapporten for regnskapsåret 2005 ble manglende overordnede katastrofe- og beredskapsplaner for Departementenes servicesenter, Statsbygg, Statens Pensjonskasse og Norge.no tatt opp. Departementet svarte at for Statsbygg og Norge.no skulle disse planene være ferdige i løpet av 2006, for Statens Pensjonskasse i 2007, og for Departementenes servicesenter ville planene være på plass i 2008.

Saken følges opp.

Interimskonti ved fylkesmannsembetene

I Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for regnskapsårene 2004 og 2005 ble det tatt opp at fylkesmannsembetene hadde store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Riksrevisjonens kontroll for 2006 viser at det er iverksatt flere tiltak, men at flere embeter fortsatt overfører prosjektmidler fra sektordepartementene til nytt regnskapsår uten at nødvendig hjemmel foreligger. Departementet uttaler at dette er i strid med retningslinjene, og ser det som nødvendig at forholdet blir fulgt opp overfor embetene og andre berørte virksomheter.

Saken følges opp.

STYRING AV FYLKESMANNSEMBETENE

I rapporteringen til Stortinget for regnskapsåret 2005 tok Riksrevisjonen opp vesentlige svakheter ved departementets etatsstyring av fylkesmannsembetene. Det var mangler ved oppfølgingen av embetenes implementering av styringssignaler for å sikre måloppnåelse i arbeidet med å forebygge og fjerne samfunnsskapte hindringer for å øke tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne. Riksrevisjonen var videre kritisk til at departementet ikke ivaretok etatsstyringsansvaret i form av faglige og budsjettmessige styringssignaler for teknisk planleggingstjeneste ved fylkesmannsembetene.

Departementet uttalte videre at styringssignaler for teknisk planleggingstjeneste er innarbeidet i embetsoppdraget for 2007, og at den framtidige organiseringen av teknisk planleggingstjeneste skal gjennomgås.

Riksrevisjonen har merket seg tiltakene departementet har iverksatt på de nevnte områdene, men revisjonen for 2006 viser at det fremdeles er mangler ved etatsstyringen av fylkesmannsembetene.

Saken følges opp.

Svakheter ved den interne kontrollen i Departementenes servicesenter

I revisjonen for 2005 tok Riksrevisjonen opp svakheter knyttet til internkontrollen i Departementenes servicesenter, spesielt knyttet til avstemminger. Revisjonen av 2006-regnskapet viste at det fortsatt var svakheter knyttet til den interne kontrollen. Departementet uttalte at det ser det som svært uheldig at internkontrollen fortsatt har vesentlige svakheter, og skal i løpet av 2007 gjennomføre en ekstern gjennomgang av deler av internkontrollen i Departementenes servicesenter. Departementet tar også internkontrollen med som en del av styringsdialogen.

Saken følges opp.

5.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Mangelfull risikostyring ble også tatt opp i rapporteringen for 2005, og Riksrevisjonen konstaterer at departementet så langt ikke har etablert et tilfredsstillende rammeverk for systematisk vurdering av risiko og vesentlighet og langsiktige planer. Riksrevisjonen viser til den tid som har passert, og forutsetter at departementet prioriterer arbeidet med å få etablert dette snarest mulig i samsvar med gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen har merket seg departementets generelle omtale av styringsmodellen for fylkesmannsembetene. Videre har Riksrevisjonen merket seg departementets syn vedrørende oppfølgingen av fylkesmennenes arbeid knyttet til atomberedskap, ulykkesberedskap, samt miljørettet helsevern og

smittevern. Riksrevisjonen vil imidlertid vise til at det er departementets ansvar å sikre en tilfredsstillende internkontroll som ivaretar styringsmodellen og behovet for samhandling mellom departementsområdene mot fylkesmannsembetene.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at det ved fylkesmannsembetene fortsatt er store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Riksrevisjonen vil påpeke at forholdet er tatt opp flere år på rad, og det synes som de tiltak som er iverksatt, i mindre grad har gitt ønskede resultater. Riksrevisjonen har merket seg at departementet deler fullt ut Riksrevisjonens oppfatning om at regnskapsføringen av prosjektmidler i fylkesmannsembetene skal innrettes i samsvar med bevilgningsreglementets krav. Videre har Riksrevisjonen merket seg departementets arbeid med å informere og veilede fylkesmannsembetene og berørte departementer om regelverkets krav og riktig praksis. Riksrevisjonen forutsetter at departementet prioriterer ytterligere tiltak, slik at regnskapsføring av prosjektmidler skjer i tråd med bevilgningsreglementet.

Det er også kritikkverdig at det fortsatt er svakheter ved etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i departementet og enkelte av fylkesmannsembetene. Mangler ved konkurranseutsetting, dokumentasjon og sporbarhet ved anskaffelsesprosessen er tatt opp gjentatte ganger og senest for 2005. Departementet har gjennomført en rekke tiltak både på eget ansvarsområde og i forhold til øvrige departementer uten at dette så langt synes å ha gitt tilfredsstillende virkning. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser meget alvorlig på brudd på anskaffelsesregelverket, og at det skal forbedre internkontrollen i departementet og ved fylkesmannsembetene. Riksrevisjonen understreker departementets ansvar for å påse at anskaffelsesregelverket etterleves.

Riksrevisjonen ser det som svært uheldig at anskaffelser i utlandet har vært gjennomført av statlige virksomheter over lang tid uten at det geografiske virkeområdet for anskaffelsesregelverket har vært avklart av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at sporbarheten for fakturaer som utbetales av utenriksstasjonene ved Utenriksdepartementet, ikke er tilfredsstillende i Statsbyggs regnskaper. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at Statsbygg vil gjennomføre tiltak for å sikre nødvendig oversikt og mulighet for oppfølging og kontroll av enkeltleverandører og forutsetter at departementet følger opp og sikrer at dette arbeidet gir et tilfredsstillende resultat.

Det er uheldig at det ikke har vært mulig å gjennomføre tilfredsstillende avstemminger mellom fagsystem og regnskapssystem i Statens Pensjonskasse.

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at feilene er rettet, kontrolltiltak er iverksatt, og at tiltakene vil medføre en hensiktsmessig internkontroll på området. Riksrevisjonen forutsetter at det for 2007 skal være mulig å foreta en fullstendig avstemming av premieinntektene.

Riksrevisjonen ser det som alvorlig at det tar lang tid og lenger enn tidligere opplyst å få på plass katastrofe- og beredskapsplaner. Riksrevisjonen registrerer at Norge.no har utarbeidet en slik plan, og at departementet i tildelingsbrevene til de underliggende virksomhetene for 2007 har stilt krav om en gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er viktig at virksomhetene også utarbeider konkrete katastrofe- og beredskapsplaner. Riksrevisjonen understreker viktigheten av tilfredsstillende ikt-sikkerhet og forutsetter at departementet gir dette arbeidet høy prioritet.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen registrerer at det også for året 2006 er avgitt 22 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to med merknader, til Statens Pensjonskasse og Statsbygg. Det er ikke anmerkninger til statsrådens forvaltning av statens interesser i selskaper.

Komiteen har merket seg at revisjonen også for 2006 avdekker svakheter i etatsstyringen av fylkesmannsembetene. Den interne styringen er ikke i henhold til økonomireglementets krav. Flere av embetene har ikke utformet målbeskrivelser, og systematisk rapportering mangler. Komiteen viser til sine merknader i forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 3:14 (2006-2007) Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene, og forutsetter at Fornyings- og administrasjonsdepartementet følger opp styringen av fylkesmannsembetene i tråd med komiteens anbefalinger.

Komiteen anser det som alvorlig at det også i 2006 er påvist brudd på anskaffelsesreglementet i departementet og hos flere av fylkesmannsembetene, og viser til at disse var gjenstand for skarp kritikk fra kontroll- og konstitusjonskomiteen også i 2005. Komiteen finner det høyst kritikkverdig når Riksrevisjonen også i år må påpeke at disse forhold ikke er fulgt opp av departementet.

Komiteen har merket seg at FAD uttaler at departementet ser alvorlig på saken og at departementet vil iverksette ytterligere tiltak for å begrense risikoen for ytterligere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Komiteen forventer å se resultater av disse tiltakene når Riksrevisjonen legger frem Dokument nr. 1 (2008-2009).

Komiteen vil i denne sammenheng vektlegge FADs særlige ansvar for å sørge for etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser overfor under-

liggende virksomheter, så vel som i departementssektoren som helhet. Komiteen viser til at statsråden selv tidligere har fremhevet det gode arbeidet som gjøres av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), og forventer at en strengere praksis og aktiv sanksjonsbruk fra KOFA side er en del av arbeidet med å sørge for at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves. Komiteen viser for øvrig til sine merknader innledningsvis i denne innstillingen og til merknad under Barne- og likestillingsdepartementet, jf. punkt 2.2.

Komiteen registrerer at spørsmålet om regelverk i forbindelse med anskaffelser i utlandet fortsatt ikke er avklart og forutsetter at saken avklares. Likeledes har komiteen merket seg at arbeidet med å sikre gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser innen ikt-området følges opp. Komiteen vil understreke betydningen av en tilfredsstillende ikt-sikkerhet og ber om at arbeidet med å bedre rutinene gis høy prioritet.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har avdekket vesentlige mangler ved sporbarheten i Statsbyggs regnskap for fakturaer som utbetales av utenriksstasjonene ved Utenriksdepartementet på vegne av Statsbygg. Dette fører til at det ikke kan foretas nødvendig etterkontroll. Komiteen viser til departementets opplysning om at nytt regelverk vil være på plass fra 3. kvartal 2007 og ber om at saken omtales i Dokument nr. 1 for 2007.

Komiteen registrerer at revisjonen har avdekket vesentlige svakheter ved Statens Pensjonskasse knyttet til mangelfulle avstemminger av premieinntekten mellom fagsystem og regnskapssystem. Komiteen noterer at departementet opplyser at det er iverksatt tiltak for å bedre rutinene og forutsetter at Riksrevisjonen følger saken.

Komiteen anser det kritikkverdig at seks av sju rapporterte forhold for 2005 fortsatt ikke er brakt i orden. Det gjelder etterlevelse av anskaffelsesregelverket, dokumentasjon av risiko og vesentlighet, katastrofe- og beredskapsplaner, interimskonti hos fylkesmennene, styring av fylkesmannsembetene og svakheter ved den interne kontrollen i Departementenes servicesenter. Komiteen forutsetter at arbeidet med å sikre gode saksbehandlingsrutiner prioriteres og at det iverksettes tiltak slik at forholdene kan kviteres ut.

6. FORSVARSDEPARTEMENTET

6.1 Sammendrag

6.1.1 Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

Forsvarsdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 31,21 mrd. kroner. Budsjetterte inntekter utgjorde 1,24 mrd. kroner.

Departementet har ansvar for fire underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Forsvarets militære organisasjon fikk avsluttende revisjonsbrev med merknader.

6.1.1.1 BUDSJETT - REGNSKAP

Realistisk budsjettering

Bevilgningene på flere av utgifts- og inntektspostene ble høsten 2006 justert i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 19 (2006-2007) Om endringer i løyvingar o.a. i Forsvarets budsjett for 2006.

Statsregnskapet viser likevel at det er vesentlige mer-/mindreutgifter på over en tredel av utgiftspostene og vesentlige mer-/mindreinntekter på to tredele av inntektspostene.

På grunn av de store budsjettavvikene i 2006 er ca. 2,5 mrd. kroner overført til 2007. Dette er ca. 1,4 mrd. kroner mer enn fra 2005 til 2006 og utgjør ca. 8 prosent av bevilgningen for 2006.

Forsvarsdepartementet uttaler at samlet mindreforbruk på driftskapitlene utgjør 0,7 prosent av disponibelt budsjett i 2006, noe departementet anser for å være et godt resultat. Mindreforbruket på investeringskapitlene utgjør rundt 7 prosent av disponibelt budsjett, noe som er langt over det ønskelige. Mindreforbruket skyldes i hovedsak leverandørforsinkelser og kapasitetsproblemer internt i forsvarssektoren. Fordi denne problemstillingen er alvorlig, ikke minst for forsvarssektorens evne til å realisere vedtatt forsvarsstruktur, er det iverksatt en rekke tiltak rettet mot å styrke omsetningsevnen i organisasjonen.

Kap. 1740 Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

Deler av bevilgninger på kap. 1740 er brukt til anskaffelser som ikke er fakturert forsvarsgrenene via horisontal samhandel (intern fakturering). Det framkom en underdekning på totalt 433 mill. kroner mellom kostnader knyttet til leveranseavtalene med forsvarsgrenene og det finansielle grunnlaget for disse. Forsvarssjefen besluttet at generalinspektørene skulle dekke 157 mill. kroner, mens den resterende underdekningen, 276 mill. kroner, skulle finansieres ved lagertæring.

Departementet har opplyst at det ikke ble informert om denne beslutningen, og bekrefter at det ikke er adgang til å tære på lager for å finansiere driften.

Gjennomføring av bevilgningsvedtak vedrørende balansering av drivstoffbeholdningen

Forsvarets militære organisasjon fikk som følge av Stortingets behandling av St.prp. nr. 19 (2006-2007) i desember 2006 blant annet en tilleggsbevilg-

ning på 360 mill. kroner på kap. 1740 til balansering av drivstoffbeholdningen i Forsvaret. Riksrevisjonen har bedt om dokumentasjon for at både bestilling og leveranse ble foretatt i 2006, og at normale utbetalingsrutiner ikke ble forsert.

Departementet har ikke redegjort for gjennomføringen av bevilgningsvedtaket.

6.1.1.2 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Nye fregatter - bemanning og gjenkjøpsavtaler

I St.prp. nr. 65 (1998-1999) Om Forsvarets investeringer blir følgende påpekt:

"Tilstrekkelig tilgang på kompetanse og personell er også viktig for å kunne drifte de nye fregattene. I denne sammenhengen planlegges følgende tiltak: Sjøforsvarets utdanningssystem vil bli tilpasset det økte behovet for kompetanse og personell. Den pågående omorganiseringen i Sjøforsvaret vil frigjøre stillinger for dette personellet."

I St.prp. nr. 57 (2005-2006) Om investeringer i Forsvaret ble Stortinget informert om det planlagte driftsmønsteret for fregattene. Tre fartøy skal til enhver tid være operative, ett fartøy skal driftes som opplæringsfartøy, og ett fartøy vil være til vedlikehold og klargjøring.

I det materialet Riksrevisjonen har mottatt, foreligger det ikke konkrete planer for utdanning av personell til de nye fregattene. Kvote ved Sjøforsvarets krigsskole for 2006 er blitt redusert i forhold til tidligere år. Fregatt treningssenter kan ifølge Forsvarsdepartementet foreløpig ikke dekke de opplæringsoppgavene det er tiltenkt. Videre konkurrerer Forsvaret med det private næringsliv om personell.

Forsvarsdepartementet opplyser i brev at med dagens status på bemanning og kompetanse, samt tiltak for å rekruttere nytt personell, vil det etter deres vurdering være mulig å seile tre fartøy fra 2010.

Gjenkjøpsavtaler ved anskaffelse av fregatter

Riksrevisjonen har også sett på status for inngåelse av gjenkjøpsavtaler. Ved utgangen av 2005 var ca. 80 prosent av det avtalte omfanget på ca. 10,6 mrd. kroner dekket ved slike avtaler.

6.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.1.2.1 FORSVARETS MILITÆRE ORGANISASJON

Forsvarets militære organisasjon (FMO) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, som er knyttet til følgende forhold:

Ubalanse mellom oppdrag, tilgjengelige personellressurser og kompetanse

Det er avvik mellom de kravene som stilles for levering av styrker, og tilgjengelig personell. Forsvaret mangler kritisk kompetanse i hele organisasjonen, både teknisk, merkantilt og sambandspersonell. Den nye strukturen i Forsvaret krever personell med til dels annen type kompetanse enn den som FMO besitter per i dag. Det er ikke utført kompetansekartlegging i organisasjonen. Manglende tilgang på personell med rett kompetanse kan føre til at enkelte strukturelementer ikke blir operative innen tidsfristen.

Departementet slutter seg til at det fortsatt eksisterer en ubalanse mellom ikke-operativ og operativ struktur i Forsvarets organisasjon. Departementet anser at en av hovedutfordringene i innværende langtidsperiode dreier seg om å realisere de effektiviseringskravene som ligger til grunn for gjeldende langtidsplan som Stortinget har sluttet seg til.

Manglende materiellressurser

Materiellinvesteringer, anskaffelser og omdisponering av materiell til nye strukturelementer er forsinket. Manglende materielltilgjengelighet kan medføre risiko for at styrkeprodusentene ikke produserer og leverer styrkebidrag i henhold til fastsatt målbilde for 2008 i langtidsplanen.

Departementet er oppmerksom på risikoen for at status for operative aktivitetsmål og leveransemål over tid kan bli svekket på grunn av eventuell vedvarende manglende materielltilgjengelighet.

Mangler ved materiellforvaltningen

De grenvise materiellregnskapene er ikke à jour. Det er uavklarte beholdningsdifferanser, mangelfull regnskapsføring av ikt-materiell og lang leveringstid av materiell fra FLO til styrkeprodusentene.

Departementet understreker at FMOs arbeid med å sikre tilfredsstillende og forsvarlig materiellforvaltning tillegges meget høy prioritet i departementet. Proviantområdet har ikke vært undergitt tilstrekkelig kontroll og vil bli fulgt opp av departementet.

Mangler ved anskaffelser

Det er brudd på regelverket for offentlige anskaffelser, for eksempel direkte kjøp uten hjemmel i unnatakbestemmelsene i anskaffelsesregelverket, framfor normal anbudsprosedyre med konkurranse. Departementet presiserer at det er prinsipielt uakseptabelt at dokumenter som anskaffelsesregelverket stiller krav om, ikke foreligger. Departementet forutsetter at FMO prioriterer de allerede iverksatte tiltakene, inkludert oppfølging med tilstrekkelige ressurser der dette er påkrevd.

Mangler og feil ved utbetaling av lønn og reiser

Det er registrert brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om lengden på overtidsarbeid. I noen tilfeller er det også registrert overtidsutbetalinger på mer enn 200 000 kroner. Fortsatte feilutbetalinger av lønn, spesielt i månedene september og oktober, er hovedsakelig forårsaket av rutinesvikt og manglende kontinuitet ved lokale enheter. Det er konstatert feilaktig og manglende registrering/dokumentasjon av reisegodtgjørelse. Følgen er at det er betalt for reiseaktivitet som ikke er avtalt med Forsvaret. Videre har det vært etterslep på godkjenning av opptjent lønn, og det er registrert opptjeningsperioder tilbake til 2004.

Dette innebærer brudd på bevilgningsreglementet, og at godtgjørelsene er utbetalt over feil budsjett. Det har ikke vært utøvet kontroll mot personellister før lønnskjøring, noe som medfører utbetalinger til personer som ikke er ansatt i Forsvaret. Det er fortsatt svakheter i internkontrollen ved at det ikke har vært foretatt kontroller av hva personalmedarbeidere har registrert av egne lønnsforhold. Det kan medføre risiko for misligheter.

Departementet understreker at det ikke aksepterer brudd på arbeidsmiljøloven og Hovedtariffavtalen. Departementet ser alvorlig på brudd på overtidsgodtgjørelse til arbeidstakere som har arbeid av ledende art.

Departementet ser også alvorlig på at det, til tross for iverksatte tiltak, er en økning av feilutbetalinger i 2006. Forsvarsstaben vurderer manglende kontinuitet kombinert med feriefravær i kritiske stillinger i sommermånedene som en risikofaktor, og vil følge opp hvordan denne risikoen håndteres i 2007. Departementet anfører at det ikke er akseptabelt at utbetaling av variable tillegg skjer opp til to år etter opptjening.

Mangler ved regnskapsavleggelsen

Antall forfalte fakturaer per 31. desember har økt fra 2005 til 2006. Noe av økningen kan blant annet forklares med mangelfull kompetanse hos attestanter og anvisere. Videre har det vært forsinkelser i faktureringen av horisontal samhandel mellom FLO og forsvarsgrenene, slik at kap. 1740 er belastet utgifter som skulle vært belastet andre kapitler.

Departementet finner det ikke akseptabelt at fakturaer ikke blir betalt innen forfallsdato, og ser alvorlig på at antall forfalte fakturaer økte i 2006. Departementet vil følge opp at kap. 1740 ikke belastes utgifter som skulle vært belastet andre kapitler.

Mangler ved bruk av verktøy for økonomistyring og oppdragsrapportering

Det er konstatert stor variasjon i bruk av prognoseverktøyet for økonomistyring og oppdragsrappor-

tering i balansert målstyring. Tiltak som er iverksatt for å bedre internkontrollen, herunder sjekkliste for internkontroll, fakturaflyt og avviksrapportering, er ikke tatt i bruk i tilstrekkelig grad. Risikostyring ved de militære enhetene har ikke vært utøvd fullt ut i henhold til bestemmelsene i direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon.

Forsvarsdepartementet ser alvorlig på at Riksrevisjonen har avdekket at det er stor variasjon mellom de ulike enheter i FMO, når det gjelder bruken av prognoseverktøyet i Felles integrert forvaltningssystem (FIF), sjekkliste for intern kontroll, fakturaflyt og avviksrapportering. Departementet presiserer at det er avgjørende at internkontrollen utvikles likt i FMO, og at alle enheter derfor må ha enhetlige rutiner.

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

Forsvarsdepartementet forvalter ikke interesser i selskaper m.m.

6.1.4 Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

I Dokument nr. 1 (2006-2007) viste Riksrevisjonen til at departementets styringsdialog med FMO var mye tettere i 2005 enn tidligere år. Av den foreliggende dokumentasjonen framgår det at den formelle delen av styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og FMO er ytterligere forbedret og mer systematisk for 2006.

Saken vil bli fulgt opp.

Riksrevisjonen har i Dokument nr. 1 (2006-2007) påpekt at termineringen av investeringsprosjekter har vært forsinket. Konsekvensen er at Forsvarets prosjektportefølje ikke er i samsvar med vedtatt materiellplan. Tilsvarende bemerkning gjelder også 2006. Forsvarsdepartementet har svart at dette arbeidet er en prioritert aktivitet, men ressursene til denne aktiviteten har måttet vike for mer kritiske oppgaver for å holde omsetningen av investeringsmidler på et tilstrekkelig høyt nivå.

Saken vil bli fulgt opp.

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til FMOs regnskaper for 2003, 2004 og 2005. Forsvarsdepartementet gjennomførte tiltak i 2004 for å rette opp manglene i 2003-regnskapet. Tiltakene er videreført i 2005 og 2006.

Etter en risikovurdering har FMO i løpet av 2006 iverksatt kontroll av utvalgte enheter. Forsvarets regnskapssentral og Forsvarets lønnsadministrasjon utfører kontrollene, og kontrollplan for 2007 er utarbeidet. Internkontrollen skal bedres ved å bruke sjekkliste for internkontroll og gjennomføre avviksrapportering.

Forsvarets lønnsadministrasjon har videreført og utviklet kurs for personalmedarbeidere og mannskapsadministratorer. Det er satt større fokus på enheter med gjentakende feil. Antall åpne poster er redusert, og månedlige avstemminger gjennomføres. Rapport som viser hvilke lønnsforhold en personalmedarbeider har registrert på seg selv, er utviklet.

6.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen konstaterer at det er vesentlige avvik mellom budsjett og regnskap på et betydelig antall poster i statsregnskapet, og viser blant annet til bevilgningsreglementets krav om realistisk budsjettering. Riksrevisjonen har merket seg at departementet og FMO arbeider med å bedre usikkerhetshåndteringen på investeringssiden som vil øke realismen i prognosene som ligger til grunn for budsjettet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har redusert lagrene for varer og materiell for 276 mill. kroner, for å dekke opp manglende finansiering av leveranseavtalene mellom FLO og forsvarsgrenene. Dette innebærer at FLO har tatt kostnader som skulle vært dekket av forsvarsgrenene. Rett kapittel i statsregnskapet er dermed ikke belastet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at slik lagertæring normalt sett ikke skal brukes som finansieringsform.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet bekrefter at en tilleggsbevilgning på 360 mill. kroner til balansering av drivstoffbeholdningen ikke er brukt fullt ut som forutsatt i budsjettet.

Riksrevisjonen konstaterer at kvotene ved Sjøforsvarets krigsskole ble redusert for 2006, og at Fregatt treningssenter, ifølge departementet, foreløpig ikke kan dekke de opplæringsoppgavene det er tiltenkt. Riksrevisjonen har merket seg at Sjøforsvaret har endret sitt utdanningssystem gjennom det nye "Sjøforsvarets nivådannende utdanning 09", og at departementet likevel vurderer det slik at det med aktuelle tiltak som kjøp av utdanningsprosjekter i utlandet, vil være mulig å seile tre fregatter fra 2010.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet forutsetter at prosjekter som er vedtatt terminert, skal ha ingen eller minimal aktivitet og derfor ikke påvirke realiseringen av materiellplanen som sådan. Terminering av prosjekter er fortsatt en prioritert aktivitet.

FORSVARETS MILITÆRE ORGANISASJON (FMO)

Riksrevisjonen kunne ikke godkjenne regnskapet for FMO for 2003, og kunne ikke bekrefte at regnskapet for 2004 ikke inneholdt vesentlige feil eller mangler. Riksrevisjonen hadde også vesentlige merknader til regnskapet for 2005. I perioden har FMO iverksatt mange tiltak for å forbedre rutiner og kompetanse i organisasjonen. Flere tiltak har medført

en positiv utvikling, og Riksrevisjonen har merket seg departementets ønske om en fortsatt konstruktiv og god dialog for forbedringer. Dette vil Riksrevisjonen følge opp. Riksrevisjonen har likevel vesentlige merknader til regnskapet for FMO for 2006.

Riksrevisjonen har merket seg at antallet vervede og avdelingsbefal ikke har utviklet seg som forutsatt i planperioden 2005-2008, og at det er en ubalanse mellom ikke-operativ og operativ struktur. Det er utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig og riktig kompetanse og sammensetning av personell, slik at Forsvaret kan løse sine oppgaver. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt tiltak for å øke kvotene til grunnleggende befalsutdanning, samt rekruttering av avdelingsbefal.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at forsinkede leveranser av viktig materiell kan føre til at strukturelementer ikke blir operative innen planlagte tidsfrister. Riksrevisjonen har merket seg at det i januar 2007 er opprettet et Operasjonsforum (O-forum). Forumet skal tilrettelegge de linjeansvarliges styring av den operative utviklingen i Forsvaret gjennom informasjonsutveksling og koordinering.

Riksrevisjonen er kritisk til at de grenvise materiellregnskapene ikke er à jour og viser til at tilsvarende forhold er tatt opp av Riksrevisjonen flere ganger tidligere. Det er uavklarte beholdningsdifferanser, mangelfull regnskapsføring av ikt-materiell og lang leveringstid på materiell fra FLO til styrkeproducentene. Det er også avdekket svakheter ved registrering av prøve- og testmateriell. Riksrevisjonen har merket seg at departementet anser manglene innenfor materiellforvaltningen som særlig bekymringsfulle, og at arbeidet med å sikre tilfredsstillende og forsvarlig materiellforvaltning prioriteres meget høyt i departementet og i Forsvaret.

Riksrevisjonen har gjennom flere år pekt på brudd på anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen vil presisere viktigheten av at regelverket følges, slik at Forsvaret ivaretar intensjonen bl.a. om konkurranse og likebehandling, og at kravene til anskaffelsesprosessen er etterprøvbare gjennom dokumentasjon. Ved å følge regelverkets intensjoner og krav kan betydelige midler spares inn, og internkontroller forbedres og risikoen for misligheter reduseres.

Riksrevisjonen er kritisk til at det fortsatt er et betydelig antall feilutbetalinger av lønn i Forsvaret. Riksrevisjonen konstaterer brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om lengden på overtidarbeid. Det er fortsatt svakheter i internkontrollen ved at det ikke har vært foretatt kontroller på hva personalmedarbeidere har registrert av egne lønnsforhold. Dette kan medføre risiko for misligheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke aksepterer brudd på arbeidsmiljøloven og øvrig regelverk eller bestemmelser.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ved utgangen av 2006 var et høyt antall forfalte fakturaer. Høyt antall forfalte fakturaer ble også påpekt i forbindelse med revisjonen av 2004-regnskapet. Det var en positiv utvikling i 2005, mens utviklingen i 2006 har gått motsatt vei. Konsekvensene av for sent betalte fakturaer kan være morarenter, inkassokrav og svekket omdømme. Riksrevisjonen har merket seg at nedleggelsen av 12 regnskapskasser per 31. desember 2005 kan ha bidratt til et økt antall forfalte fakturaer, og at fakturaflyt og rettidig betaling er blant de områder Forsvaret vil følge tett opp også i 2007.

Riksrevisjonen konstaterer at det er stor variasjon i bruk av prognoseverktøyet for økonomistyring og oppdragsrapportering i Felles integrert forvaltningssystem, sjekklister for intern kontroll, fakturaflyt og avviksrapportering. Riksrevisjonen har merket seg at det fra 2007-budsjettet er obligatorisk for alle forsvarsgrener og staber å bruke SAP (økonomi- og regnskapssystemet) som verktøy i budsjettprosessen. Dette for å sikre en pålitelig og konsistent planlegging i hele organisasjonen.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det er avgitt fire avsluttende revisjonsbrev for Forsvarsdepartementets underliggende virksomheter. Tre virksomheter har mottatt revisjonsbrev uten merknader, mens Forsvarets militære organisasjon også for 2006 kan registrere alvorlige revisjonsmerknader.

Komiteen har merket seg at det på tross av budsjettjusteringen høsten 2006, jf. St.prp. nr. 19 (2006-2007), er vesentlige mer-/mindreutgifter på over en tredel av utgiftspostene og vesentlige mer-/mindreutgifter på to tredeler av inntektspostene. Ca. 2,5 mrd. kroner tilsvarende ca. 8 prosent av bevilgningen ble overført til 2007. Komiteen anser avviket mellom vedtatt budsjett og anvendte midler som betydelig og vil understreke viktigheten av en realistisk budsjettering. Komiteen ser alvorlig på at departementet fremhever kapasitetsproblemer internt i forsvarssektoren som en av forklaringene på at budsjettmidlene ikke er brukt. Dette er forhold departementet selv har styringen på. Komiteen forutsetter at det tas fatt i problemene og ber Riksrevisjonen følge utviklingen nøye.

Komiteen har merket seg at Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har redusert lagrene for varer og materiell for 276 mill. kroner, for å dekke opp manglende finansiering av leveranseavtalene mellom FLO og forsvarsgrenene. Disposisjonen er foretatt basert på forsvarssjefens beslutning. Komiteen registrerer at departementet ikke ble informert om beslutningen og at departementet er enig med Riksrevisjonen at det ikke er anledning til å tære på lager for å finansiere drift.

Komiteen forutsetter at departementet tar tak i saken og sørger for at tilsvarende disposisjoner ikke gjentas.

Komiteen viser videre til at Forsvarets militære organisasjon i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 19 (2006-2007) blant annet fikk en tilleggsbevilgning på 360 mill. kroner til balansering av drivstoffbeholdningen i Forsvaret og at dokumentasjon for bestilling og leveranse ikke er fremlagt for Riksrevisjonen.

Komiteen har merket seg at statsråden i brev av 20. august 2007 til Riksrevisjonen hevder at

"det viste seg vanskelig å effektivisere drivstoffkjøpet for hele beløpet, bl.a. fordi oppdraget kom sent på året. Forsvarets logistikkorganisasjon besluttet derfor å disponere deler av midlene til andre varige driftslagerbeholdninger, som ammunisjon og proviant, samt dekning av merutgifter for helt nødvendig vedlikehold av C-130 Hercules. Innkjøpene fordeler seg med 220 mill kroner til drivstoff, 79 mill kroner til ammunisjon, 4 mill kroner til proviant og 57 mill kroner til vedlikehold C-130."

Komiteen vil understreke regjeringens plikt til å følge budsjettet i tråd med Stortingets vedtak og finner det ikke akseptabelt at det foretas omdisponeringer som i stor grad avviker fra det formål omdisponeringsproposisjonen redegjør for.

Komiteen registrerer at det er anmerkninger til en rekke forhold under Forsvarets militære organisasjon. Det påpekes en ubalanse mellom oppdrag og tilgjengelig personell og ressurser både når det gjelder teknisk, merkantilt og sambandspersonell. Komiteen har merket seg at departementet deler denne vurderingen og forutsetter at det tas tak i forholdet. Spørsmålet om Forsvarets materiellforvaltning er et tilbakevendende tema. Ifølge Riksrevisjonens rapporter er de grenvise materiellregnskapene fortsatt ikke à jour, det er uavklarte beholdningsdifferanser og blant annet mangelfull regnskapsføring av ikt-materiell.

Komiteen noterer at departementet anser manglene innenfor materiellforvaltningen for særlig bekymringsfulle, og arbeidet med å sikre en tilfredsstillende og forsvarlig materiellforvaltning opplyses å være høyt prioritert. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger saken og rapporterer til Stortinget i forbindelse med Dokument nr. 1 for budsjettåret 2007.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet mener at de fremkomne opplysninger om FLO kan tyde på at det dreier seg om en organisasjon som i større grad bør bli gjenstand for sterkere overordnet styring. Det bør derfor gjennom-

føres tiltak med sikte på bedre oppfølging og kontroll av FLO.

Komiteen viser til sine merknader til tidligere års statsregnskap og finner det kritikkverdig at det også for 2006 påvises alvorlige brudd på anskaffelsesregelverket. Komiteen forutsetter at det slås hardt ned på slike regelbrudd og ber om å bli holdt orientert om utviklingen.

Komiteen registrerer at det fortsatt rapporteres om feil ved utbetaling av lønn. Rutinesvikt, feilaktig og manglende registrering/dokumentasjon av reise-godtgjørelse, samt etterslep av godkjenning av opp-tjent lønn, er blant de forhold Riksrevisjonen viser til. Komiteen stiller seg kritisk og undrende til at man fortsatt - på tross av stor oppmerksomhet og opplysninger om iverksatte tiltak - registrerer en økning i feilutbetalingene i 2006. Komiteen forutsetter at sikring av gode rutiner for lønnsutbetaling gis høy prioritet.

Komiteen viser til at det har vært alvorlig svikt i rutineene også når det gjelder kontroll av reiseregninger i Forsvaret. Det har også fremkommet opplysninger som tyder på at det er blitt gjennomført tjenestereiser med formål som er Forsvaret irrelevant. Komiteen finner dette kritikkverdig og vil fremheve at det synes å være et sterkt behov for bedre kontroll med reisers formål og innhold, samt føringen av reiseutgifter. Det er betenkelig at interne kontrollmekanismer ikke har fungert godt nok.

Komiteen finner det videre kritikkverdig at det igjen skjer en økning i forfalte, ubetalte fakturaer. Komiteen forutsetter at det tas tak i forholdet og at antall fakturaer og omkostningene ved forsinket betaling i form av morarenter og inkassosalærer, fremgår av redegjørelsen i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2007.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet finner det merkverdig at staten representert ved Forsvaret skal fremstå som en dårlig betaler og mener at dette må skyldes svikt i rutiner eller for dårlige rutiner, noe departementet må følge opp med sikte på å gjennomføre nødvendige forbedringer. Det kan ikke konkluderes annerledes enn at økonomistyringen i Forsvaret har et betydelig forbedringspotensiale.

Når det gjelder tidligere rapporterte forhold, konstaterer komiteen at forhold rundt sporbarhet og styringsdialog mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon fortsatt følges opp. Likeledes at Riksrevisjonen følger opp forhold ved lønns- og administrasjonskostnader samt forsinkelse i avslutning av investeringsprosjekter.

7. HELSE- OG OMSORGS- DEPARTEMENTET

7.1 Sammendrag

7.1.1 *Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006*

Helse- og omsorgsdepartementets budsjett for 2006 var på 103,4 mrd. kroner, hvorav 98,2 mrd. kroner er overføringer til andre.

Departementet har ansvar for 11 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 11 revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonens kontroll har også omfattet statsrådets forvaltning av statens interesser i fem regionale helseforetak, 32 underliggende helseforetak, ett særlovsselskap og ett deleid aksjeselskap.

7.1.1.1 BUDSJETT - REGNSKAP

Revisjonen av statsregnskapet og departementets forklaringer til statsregnskapet for 2006 viser følgende mangler i forhold til bevilgningsreglementets bestemmelser:

- Det er i flere kapitler og poster betydelige avvik mellom budsjetterte og regnskapsførte inntekter. Flere nullbudsjetterte inntekstposter viser betydelige inntekter i regnskapet. For regnskapsåret 2006 er samlet budsjett for de fem største postene 109,8 mill. kroner. Regnskapet viser 371,6 mill. kroner.
- I forklaringene til statsregnskapet for 2006 er det gitt forklaring på avvik mellom budsjett og regnskap for en av postene, mens det for de øvrige kun er gitt informasjon om inntektens art.

For budsjetterterminen 2008 vil Helse- og omsorgsdepartementet, i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt, vurdere om det blant annet på bakgrunn av tidligere års erfaringer skal budsjetteres med høyere inntekter på enkelte kapitler.

7.1.1.2 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTAT- RAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Departementets styring av underliggende virksomheter (etatsstyring)

Departementets styring av beredskap

Riksrevisjonen har kontrollert styring, måloppnåelse og rapportering på beredskapsområdet. Formålet var å se om Stortingets vedtak og forutsetninger på områdene miljørettet helsevern og smittevern samt ulykkes- og atomberedskap var oppfylt på

områder der Sosial- og helsedirektoratet er delegert ansvaret for overordnet koordinering.

Revisjonen viser manglende koordinering departementene imellom samt at Sosial- og helsedirektoratet i begrenset grad følger opp og kontrollerer fylkesmannsembetenes måloppnåelse.

Sosial- og helsedirektoratet viser til at det er mange departementer og direktorater som gir styringsoppdrag til embetene, og at samhandlingen mellom departementsområdene mot regionalt nivå per i dag ikke er god nok.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at fylkesmannsembetenes evne til å gjennomføre oppdragene fra Sosial- og helsedirektoratet er viktig for direktoratets og departementets måloppnåelse. Manglende rapportering på embetenes måloppnåelse i direktoratets årsrapport skyldes at denne omhandler direktoratets måloppnåelse på overordnet nivå i forhold til departementets tildelingsbrev. Fristen for direktoratets årsrapportering til Helse- og omsorgsdepartementet sammenfaller med embetenes frist for årsrapportering til Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementets styring av Nasjonalt folkehelseinstitutt

Riksrevisjonen har gjennomført en virksomhetsanalyse av Nasjonalt folkehelseinstitutt for 2006, der departementets styring og oppfølging av instituttet er kontrollert. Revisjonen viser at departementets styring og Nasjonalt folkehelseinstituttets rapportering er svært detaljert og aktivitetsorientert sett opp mot økonomireglementets rammer og prinsipper, inkludert mål- og resultatstyring.

Departementet uttaler at det vil gjennomgå målstrukturen for Nasjonalt folkehelseinstitutt med sikte på å utvikle resultatmål og styringsparametere som i større grad indikerer måloppnåelse, og som er stabile over tid.

7.1.1.3 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTETS FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M.

7.1.1.3.1 *De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse*

Riksrevisjonen har kontrollert de regionale helseforetakenes rapportering og måloppnåelse i forhold til kravene i bestillerdokumentene for 2006.

Kvalitet på rapportering

Kontrollen viser at det innen flere områder fortsatt er vanskelig å vurdere måloppnåelsen. Dette skyldes at enkelte regioner ikke rapporterer fullstendig på krav som er stilt, eller at det rapporteres på en slik måte at det ikke klart går fram om nødvendige til-

tak er igangsatt eller gjennomført. Rapporteringen av grunnlagsdata for nasjonale kvalitetsindikatorer er fortsatt mangelfull, spesielt når det gjelder psykisk helsevern.

Måloppnåelse faglig rammeverk

Helseforetakene skal søke å unngå korridorpasienter. Innen somatikken var det i tredje tertial 2006 hver dag i gjennomsnitt 235 korridorpasienter ved sykehusene. Dette er en økning på 3,5 prosent fra tredje tertial 2005.

Minst 80 prosent av epikrisene skal sendes innen sju dager etter utskriving. Nasjonalt har andelen epikriser som sendes innen sju dager, økt fra 56 prosent i tredje tertial 2005 til 60 prosent i tredje tertial 2006 innen somatikken.

Måloppnåelse prioritering

Til tross for at det har vært lagt vekt på å få en mer enhetlig tildeling av rett til nødvendig helsehjelp, er det fremdeles store variasjoner i tildelingspraksis både i og mellom regionene. Innen fagområdet psykisk helsevern for voksne er det for eksempel mindre endringer på nasjonalt plan, mens forskjellene mellom helseforetakene har økt i flere regioner.

De regionale helseforetakene skal sørge for at alle som har rett til individuell plan, får tilbud om det. Tall fra NPR viser at på landsbasis har henholdsvis 27 prosent av pasientene innen barnehabilitering og 11 prosent av ADHD-pasientene (barn og unge) fått individuell plan. Innenfor barnehabilitering har det ved flere helseforetak vært en negativ utvikling i andel pasienter som får utarbeidet individuell plan.

Måloppnåelse pasientbehandling

Det framgår av bestillerdokumentet at aktiviteten som omfattes av aktivitetsbaserte tilskudd, skal videreføres på om lag samme nivå som i 2005. Tall fra NPR viser at det har vært en økning i antall korrigerte DRG-poeng på totalt 2,8 prosent fra 2005 til 2006. Helse Sør RHF har hatt den største økningen, 5,4 prosent i forhold til 2005. I foretaksmøtene i mai 2007 konstaterte departementet at Helse Øst RHF og Helse Sør RHF har hatt en høyere aktivitet innen somatikk enn forutsatt.

Helseforetakene skal øke innsatsen til psykisk helsevern og til tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmisbrukere. Den prosentvise veksten innenfor rus og psykisk helsevern skal være sterkere enn innen somatikken. I foretaksmøtene i mai 2007 konstaterte departementet at Helse Øst RHF ikke har fulgt opp kravet innen tverrfaglig spesialisert rusbehandling, og at Helse Midt-Norge RHF ikke har fulgt opp kravet innen psykisk helsevern. Helse Sør RHF og Helse Vest RHF innfrir kravet.

Psykisk helsevern

De regionale helseforetakene påpeker at problemer knyttet til rekruttering av fagpersonell, gjør det vanskelig å oppfylle kravene i bestillerdokumentene, særlig kravet om 5 prosents nasjonal dekningsgrad i tilbudet til barn og unge innen 2008. Dette gjelder også kravene om markert redusert ventetid for barn og unge i psykisk helsevern, tilgjengelighet og kvalitet i akuttjenester innen psykisk helsevern for voksne, samt kravet om å oppgradere distriktspsykiatriske sentre faglig og bemanningsmessig.

Ventetidene for de høyt prioriterte tjenestene skal fortsatt holdes på lavt nivå, og det forventes en markert reduksjon i gjennomsnittlig ventetid for behandling av barn og unge med psykiske lidelser. Tall fra NPR viser at gjennomsnittlig ventetid er stabil innen psykisk helsevern for barn og unge, men at ventetiden er økt innen psykisk helsevern for voksne. Det er store variasjoner i gjennomsnittlig ventetid mellom regionene.

Tilbudet til rusmiddelmisbrukere

Departementet har stilt krav om at det må arbeides for å redusere ventelistene for tverrfaglig spesialisert behandling, inkludert legemiddelassistent rehabilitering. Tall fra NPR for tredje tertial 2006 viser at det er store regionale forskjeller i ventetid, fra 94 dager i Helse Sør til 150 dager i Helse Nord.

Rehabilitering og habilitering

De regionale helseforetakene skal prioritere tjenestetilbudet innenfor rehabilitering og habilitering på en slik måte at tilbudet til pasientene utbygges og styrkes i 2006, og særlig oppmerksomhet bør vies til habilitering av barn og rehabilitering av alvorlig hodeskade.

De regionale helseforetakene har igangsatt ulike prosjekter, utredningsarbeid og tiltaksplaner innen rehabilitering og habilitering i 2006. Det er imidlertid vanskelig å vurdere i hvilken grad tilbudet er utbygget og styrket i 2006.

Selv om det har vært en styrking av tilbudet for pasienter med alvorlig hodeskade i flere av regionene, er tilbudet fremdeles ikke tilstrekkelig.

Tall fra NPR viser at det har vært en økning i antall rehabiliteringsopphold i sykehus fra 2005 til 2006. De regionale helseforetakenes kostnader til kjøp av tjenester fra private opptrenings- og rehabiliteringssentre har økt, men antall plasser er redusert fra 2005 til 2006. Det er stor variasjon i gjennomsnittlig ventetid for pasienter som har fått igangsatt behandling, fra 36 dager i Helse Sør til 138 dager i Helse Nord.

7.1.1.3.2 *De regionale helseforetakenes måloppnåelse i forhold til andre styringskrav*

Økonomiske prestasjonskrav

På foretaksmøtene i januar 2006 stilte departementet krav om at de regionale helseforetakene skulle oppnå økonomisk balanse i 2006. I juni 2006 fikk Helse Midt-Norge RHF forskjøvet balansekravet, og det ble lagt til grunn at det korrigerte resultatet for 2006 ikke skulle overstige 350 mill. kroner.

Det er betydelige avvik mellom eiers krav og oppnådde økonomiske resultater i samtlige regioner, bortsett fra i Helse Øst. Det korrigerte økonomiske resultatet er forbedret i forhold til 2005 i Helse Sør RHF, mens det er vesentlig forverret i Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF. Den manglende resultatoppnåelsen ble også for disse regionene først meldt departementet på slutten av 2006.

7.1.1.3.3 *Tidligere rapporterte forhold ved de regionale helseforetakene*

Avvik knyttet til kap. 732 post 77

For 2004 ble det rapportert om et avvik på 40,5 mill. kroner mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og statsregnskapet vedrørende kap. 732 post 77. Departementet opplyste at foretakenes artskonti var endret med virkning fra og med 2006, for å rette opp feilen. Kontrollen for 2006 viser imidlertid at til tross for at foretakenes artskonti er endret, er det fortsatt avvik mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og statsregnskapet. Avviket er redusert til 36,8 mill. kroner og utgjør 1 prosent av posten, noe som innebærer at de regionale helseforetakene har mottatt mer enn det som er ført i statsregnskapet. 18. september 2007 mottok Riksrevisjonen tilleggsopplysninger fra departementet om at de regionale helseforetakene har mottatt 11,8 mill. kroner mindre enn det som er ført i statsregnskapet. Forholdet vil bli fulgt opp videre.

7.1.2 *Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader*

Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til virksomhetsregnskapene.

7.1.3 *Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning*

SYSTEMET FOR FORDELING AV NYE SPESIALISTLEGESTILLINGER

Systemet ble etablert i 1999 og er regulert i lov om spesialisthelsetjenester § 4-2. Departementet tildele hver helseregion en årlig stillingskvote etter anbefaling fra Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefördeling (NR). Systemet skal bidra

til god utdanningskapasitet og god lokal, regional og nasjonal fordeling av leger og spesialister. I bestillerdokumentene for 2006 har departementet tildelt totalt 180 nye spesialistlegestillinger.

Data for 2005 og 2006 fra Legeforeningens medlemsregister over leger i spesialisthelsetjenesten viser at det er vesentlige avvik mellom tildelte og faktiske legestillinger ved sykehusene. Noe av avviket kan forklares ved at departementet har innvilget ekstrastillinger gjennom året.

Riksrevisjonen har også undersøkt forholdet mellom tildelte og faktiske legestillinger ved to utvalgte helseforetak i hver region - til sammen ti helseforetak. Undersøkelsen viser at fire helseforetak totalt har ansatt om lag 100 leger utover de lovlig tildelte legestillingene. Ansettelsene kan ikke forklares ved tilde-linger av ekstrastillinger fra NR i 2006.

De regionale helseforetakene forutsetter at helseforetakene rapporterer til NR slik de er pålagt. Riksrevisjonens undersøkelse viser at de regionale helseforetakene har ulike rutiner for intern oppfølging av rapporteringen. Enkelte regionale helseforetak oppfatter dessuten regelverket som uklart og mener dagens ordning ikke fungerer tilfredsstillende.

Departementet uttaler at det har vært oppmerksom på at legefördelingssystemet ikke fungerer tilfredsstillende, og at det derfor har satt i verk tiltak for å rette på dette og styrke systemets legitimitet og tjenestenes lojalitet til systemet.

VEDLIKEHOLD AV SYKEHUSBYGG

Det framgår av bestillerdokumentene til de regionale helseforetakene for 2006 at basisbevilgningen skal dekke vedlikehold av utstys- og bygningsmassen i helseforetaksgruppene.

Vedlikeholdsplaner

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det i liten grad eksisterer planer eller retningslinjer for vedlikehold på regionalt nivå, og at det i varierende grad utarbeides planer i det enkelte helseforetak. I den grad helseforetakene har utarbeidet vedlikeholdsplaner, er planene hovedsakelig kortsiktige. I flere av helseforetaksgruppene er det ulik praksis og strategi knyttet til utarbeidelse av vedlikeholdsplaner.

Departementet er av den oppfatning at det skal foreligge vedlikeholdsplaner ved norske sykehus, og at disse skal støtte kjernevirksomheten på en slik måte at bygningsmassen er hensiktsmessig og forutsigbar.

Budsjett- og regnskapsdata knyttet til vedlikehold

Helseforetakene budsjetterer ut fra hvor kritisk vedlikeholdsbehovet er, og rammene som er tilgjengelig. Flere helseforetak oppgir at andelen midler

som benyttes til sikkerhetstiltak, akutte forhold og andre lovpålagte tiltak øker, mens det blir benyttet relativt mindre til forebyggende vedlikehold. Enkelte helseforetak oppgir at det kun er det mest prekære vedlikeholdet som er blitt utført. Flere helseforetak påpeker også at dersom helseforetakene skal følge gjeldende normer for vedlikehold, er det nødvendig å styrke drifts- og vedlikeholdsbudsjettene. Det er variasjon i praktisering av kontoføring av kostnader til vedlikehold, noe som gjør det vanskelig å sammenligne informasjonen fra de ulike helseforetakene.

Departementet understreker at helseforetakene har plikt til å budsjettere innenfor tilgjengelige rammer. Når det gjelder regnskapsføring, opplyser departementet at de regionale helseforetakene bruker norsk standard kontoplan.

Vedlikeholdsetterslepet

Få foretaksgrupper har oversikt over størrelsen på vedlikeholdsetterslepet. Et flertall melder imidlertid om at etterslepet er økende. Flere av foretaksgruppene mener at midlene som benyttes til vedlikehold, ikke er tilstrekkelige for å opprettholde standarden på sykehusbygningene.

Departementet understreker at "vedlikeholdsetterslep" er et begrep uten en entydig definisjon. Departementet viser for øvrig til at regjeringen har varslet en opptrapping av midler til investeringer, det vil si oppgradering av bygg og utstyrsmasse, med til sammen 1 mrd. kroner i perioden 2008-2010.

Avvik i forhold til lover og forskrifter som følge av manglende vedlikehold

Riksrevisjonens undersøkelse viser at manglende vedlikehold har ført til avvik i forhold til lover og forskrifter vedrørende arbeidsmiljø og bygningsmessig sikkerhet.

Departementet viser til at de regionale helseforetakene skal utøve internkontroll i henhold til forskrifter gitt innen de relevante fagområdene. Departementet forutsetter at styrene i de enkelte helseforetak mottar rapporter som handler om alle relevante forhold knyttet til driften, også vedlikeholdsbehov.

7.1.4 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

SOSIAL- OG HELSEDIREKTORATETS VIRKSOMHETSSTYRING OG RAPPORTERING TIL DEPARTEMENTET

Riksrevisjonen stilte ved revisjonen av 2005-regnskapene spørsmål ved direktoratets styring av underliggende virksomheter siden sentrale mål for Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenestekontor (Kunnskapssenteret) ikke var nedfelt i direktoratets

tildelingsbrev til virksomhetene. Informasjon om måloppnåelse i forhold til Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og Kunnskapssenteret gikk ikke fram i direktoratets årsrapport for 2005 til departementet.

Revisjonen for 2006 viser en bedring i sporbarhet mellom tildelingsbrev og rapportering, men det er fremdeles enkelte svakheter i direktoratets virksomhetsstyring av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell.

I stortingsproposisjonen er det blant annet stilt krav om at Statens autorisasjonskontor for helsepersonells saksbehandling skal være effektiv og forsvarlig. Etter Riksrevisjonens vurdering er det risiko for at Statens autorisasjonskontor for helsepersonell ikke har tilfredsstillende it-systemer og rutiner i forhold til kravene satt i ovennevnte stortingsproposisjon.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

7.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen ser alvorlig på svakhetene ved departementets budsjettrutiner i forhold til inntekter. Riksrevisjonen forventer at departementet iverksetter tiltak for at bevilgningsreglementets krav til realistisk budsjettering skal bli fulgt. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at flere embetsoppdrag til fylkesmennene innen miljørettet helsevern og smitte samt ulykkes- og atomberedskap i varierende grad er fulgt opp, og at det er betydelige regionale og lokale ulikheter i oppdateringen av planer og beredskap. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke i tilstrekkelig grad har rutiner som sikrer oppfølging av beredskapsområdet i forhold til egne tildelingsbrev og embetsoppdrag.

Riksrevisjonen finner grunn til å kritisere departementets styring av Nasjonalt folkehelseinstitutt. Manglende sporbarhet mellom mål, detaljerte aktiviteter og rapportering vanskeliggjør departementets og virksomhetens mål- og resultatstyring. Riksrevisjonen understreker departementets etatsstyringsansvar og forutsetter at departementet følger opp de påpekte forhold.

Av tidligere rapporterte forhold konstaterer Riksrevisjonen at det fortsatt knytter seg svakheter til departementets oppfølging av Sosial- og helsedirektoratets virksomhetsstyring av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. Riksrevisjonen understreker at departementet må utøve sin etatsstyring slik at Stortingets mål om effektiv saksbehandling ved Statens autorisasjonskontor for helsepersonell blir nådd. Riksrevisjonen har merket seg departementets utsagn om at det i tildelingsbrevet for 2008 på flere av direktoratets områder vil bli utviklet egnede styringsindikatorer.

FORVALTNINGEN AV DE REGIONALE HELSEFORETAKENE

De regionale helseforetakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene er mangelfull, og de har i liten grad oversikt over avtalespesialistenes faktiske prioriteringer. Riksrevisjonen mener dette er alvorlig, da det gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter.

Riksrevisjonen mener det tar uforholdsmessig lang tid å få implementert retningslinjene for bierverv som ble vedtatt allerede i 2003. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at helseforetakene i liten grad har oversikt over ansatte som har driftsavtale som avtalespesialister og ansatte med bierverv i legemiddelindustrien. Dette kan etter Riksrevisjonens vurdering bidra til å øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og inhabilitet og svekke tilliten til helsepersonells integritet.

Foretaksgruppen Helse Nord solgte Senter for psykisk helse på Gibostad samlet til et eiendomsselskap med et tap på 24,4 mill. kroner. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at kravene til profesjonell håndtering, forsvarlig saksbehandling og økonomisk forsvarlig forvaltning av offentlige verdier ikke er tilstrekkelig ivaretatt ved salget. Når det gjelder avtalene om leie av ambulansestasjoner i Helse Nord, har Riksrevisjonen merket seg at det er satt i gang en vurdering av om disse er å betrakte som langsiktige lån, og at de vil bli avsluttet dersom så er tilfelle.

Departementet har ikke nødvendig oversikt over foretaksgruppens behov for vedlikehold av sykehusbygg. Foretaksgruppens nedprioritering av vedlikehold har ført til avvik i forhold til lover og forskrifter om arbeidsmiljø og bygningsmessig sikkerhet. Departementet svarer at det har ansvar for å sørge for at de regionale helseforetakene har strategiske planer for sitt vedlikehold, slik at nødvendig og prioriteringsmessig riktig vedlikehold gjennomføres. Riksrevisjonen vil påpeke at slike planer i liten grad eksisterer, at nedprioritering av vedlikehold kan få alvorlige sikkerhetsmessige konsekvenser for ansatte, pasienter og pårørende, og at det på sikt kan generere unødige store kostnader.

Det er vesentlig avvik mellom lovlig tildelte spesialistlegestillinger og faktisk antall stillinger ved flere helseforetak. Det lovregulerte legefordelingssystemet har ikke fungert som forutsatt, og regelverket oppfattes som uklart. Riksrevisjonen registrerer at legefordelingssystemet nå skal gjennomgås og nødvendige tiltak iverksettes. Riksrevisjonen finner det imidlertid alvorlig at departementet som forvalter av systemet ikke tidligere i større grad har vektlagt at manglende etterlevelse av systemet kan medføre svekket økonomisk kontroll, forsterking av ubalanse i legemarkedet, samt problemer med rekruttering og

godkjenning av spesialistutdanningen. Det er betydelige avvik mellom krav og oppnådde økonomiske resultater i samtlige regionale helseforetak, med unntak av Helse Øst RHF. Det korrigerende økonomiske resultatet er vesentlig forverret i Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF. Videre er resultatrapporteringen og måloppnåelsen fortsatt svak på flere sentrale områder som habilitering og rehabilitering, psykisk helsevern og rus. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet fra 2007 har innført nytt og utvidet rapporteringsopplegg. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om dette er tilstrekkelig for å sikre bedre måloppnåelse og nødvendig styring av de regionale helseforetakene.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har ryddet opp i merknadssaken fra 2004-kontrollen vedrørende brudd på regelverket for offentlige anskaffelser ved tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene om levering av legemidler. Riksrevisjonen har merket seg at rettsanvendelse vil bli sett på, og eventuelle tiltak overfor de regionale helseforetakene vurdert.

DISSENS FRA RIKSREVISOR ANNELISE HØEGH

Annelise Høegh ser på avtalespesialistene som en nødvendig ressurs for å øke helsetilbudet og redusere ventetiden til helsehjelp. Det er viktig at de så langt råd følger prioriteringsforskriften, men dette medlem ser det ikke som alvorlig at de også har et innslag av pasienter med mindre alvorlige lidelser enn det som er beskrevet i forskriften. Dette medlem kan derfor ikke slutte seg til formuleringene om at helseforetakenes manglende oppfølging og kontroll av avtalespesialistene er alvorlig og gir en betydelig og høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Helse- og omsorgsdepartementet har ansvar for 11 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 11 revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonens kontroll har også omfattet statsrådets forvaltning av statens interesser i fem regionale helseforetak, 32 underliggende helseforetak, ett særlovsselskap og ett deleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har flere merknader til statsrådets forvaltning av helseforetakene.

Komiteen har merket seg at revisjonen av statsregnskapet og departementets forklaringer til statsregnskapet for 2006 viser mangler i forhold til bevilgningsreglementets bestemmelser. Det er i flere kapitler og poster betydelige avvik mellom budsjetterte og regnskapsførte inntekter. Flere nullbudsjetterte inntektsposter viser betydelige inntekter i regnskapet. For regnskapsåret 2006 er samlet budsjett for de fem største postene 109,8 mill. kroner. Regnska-

pet viser 371,6 mill. kroner. Samtidig har komiteen merket seg at det i forklaringene til statsregnskapet for 2006 er gitt forklaring på avvik mellom budsjett og regnskap for en av postene, mens det for de øvrige kun er gitt informasjon om inntektens art. Komiteen mener dette er alvorlig, og har merket seg at Helse- og omsorgsdepartementet for budsjettterminen 2008 i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt vil vurdere om det blant annet på bakgrunn av tidligere års erfaringer, skal budsjetteres med høyere inntekter på enkelte kapitler.

Komiteen viser til at revisjonen i forhold til styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i det årlige budsjettet påviser manglende koordinering departementene imellom, samt at Sosial- og helsedirektoratet i begrenset grad følger opp og kontrollerer fylkesmannsembetenes måloppnåelse. Det samme gjelder departementets styring av beredskap. Komiteen forutsetter at dette følges opp på egnet måte av departementet.

Komiteen har merket seg at departementet uttaler at det vil gjennomgå målstrukturen for Nasjonalt folkehelseinstitutt med sikte på å utvikle resultatmål og styringsparametere som i større grad indikerer måloppnåelse, og som er stabile over tid, og tar dette til orientering.

I forhold til de regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse har Riksrevisjonen kontrollert de regionale helseforetakenes rapportering og måloppnåelse i forhold til kravene i bestillerdokumentene for 2006. Komiteen viser til at kontrollen synliggjør at det innen flere områder fortsatt er vanskelig å vurdere måloppnåelsen. Komiteen forutsetter at de regionale helseforetakene blir flinkere til å rapportere i forhold til de krav som er stilt, og at det blir gjort et bedre arbeid i forhold til å rapportere grunnlagsdata for nasjonale kvalitetsindikatorer, spesielt når det gjelder psykisk helsevern.

I forhold til måloppnåelsen, har komiteen merket seg at det innen somatikken i tredje tertial 2006 hver dag i gjennomsnitt var 235 korridorpasienter ved sykehusene, noe som er en økning på 3,5 prosent fra tredje tertial 2005. Samtidig at andelen epikriser som sendes innen sju dager, har bedret seg fra 56 prosent i tredje tertial 2005 til 60 prosent i tredje tertial 2006 innen somatikken, noe som er en bedre måloppnåelse, selv om målet er 80 prosent på epikriser. Komiteen har også merket seg at på tross av mål om prioritering, så har det innenfor barnehabilitering ved flere helseforetak vært en negativ utvikling i andel pasienter som får utarbeidet individuell plan, noe komiteen ser alvorlig på.

Samtidig viser data fra Norsk Pasientregister at på tross av føringer om prioritering av rus og psykisk helsevern framfor somatikken, så har Helse Øst RHF

og Helse Sør RHF hatt en høyere aktivitet innen somatikk enn forutsatt. Videre at Helse Øst RHF ikke har fulgt opp kravet innen tverrfaglig spesialisert rusbehandling, og at Helse Midt-Norge RHF ikke har fulgt opp kravet innen psykisk helsevern. Komiteen mener det er kritikkverdig at ikke føringer fra Stortinget om prioritering av rus og psykisk helsevern følges opp av alle de regionale helseforetakene, og legger til grunn at departementet følger opp dette.

Komiteen har registrert at de regionale helseforetakene påpeker problemer knyttet til rekruttering av fagpersonell, noe som gjør det vanskelig å oppfylle kravene i bestillerdokumentene om 5 prosents nasjonal dekningsgrad i tilbudet til barn og unge innen 2008. Dette gjelder også kravene om markert redusert ventetid for barn og unge i psykisk helsevern, tilgjengelighet og kvalitet i akuttjenester innen psykisk helsevern for voksne, samt kravet om å oppgradere distriktpsykiatriske sentre faglig og bemanningsmessig.

I forhold til rehabilitering og habilitering har komiteen registrert at tall fra NPR viser en økning i antall rehabiliteringsopphold i sykehus fra 2005 til 2006, men at antall plasser kjøpt av de regionale helseforetakene fra private opptrenings- og rehabiliteringssentre er redusert fra 2005 til 2006.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ved revisjonen av 2005-regnskapene stilte spørsmål ved direktoratets styring av underliggende virksomheter, siden sentrale mål for Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (Kunnskapssenteret) ikke var nedfelt i direktoratets tildelingsbrev til virksomhetene. Revisjonen for 2006 viser en bedring i sporbarhet mellom tildelingsbrev og rapportering, men det er fremdeles enkelte svakheter i direktoratets virksomhetsstyring av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens vurdering er at det er risiko for at Statens autorisasjonskontor for helsepersonell ikke har tilfredsstillende it-systemer og rutiner i forhold til kravene satt i ovennevnte stortingsproposisjon, og at Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen ser alvorlig på svakhetene ved departementets budsjetterutiner i forhold til inntekter, og at Riksrevisjonen forventer at departementet iverksetter tiltak for at bevilgningsreglementets krav til realistisk budsjettering, skal bli fulgt. Videre har komiteen merket seg at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at flere embetsoppdrag til fylkesmennene innen miljørettet helsevern og smitte samt ulykkes- og atomberedskap i varierende grad er fulgt opp, og at det er betydelige regionale og lokale ulikheter i oppdateringen av planer og beredskap. Komiteen forutsetter at departementet følger opp saken på egnet måte.

Komiteen har merket seg at det er vesentlig avvik mellom lovlig tildelte spesialistlegestillinger og faktisk antall stillinger ved flere helseforetak, at det lovregulerte legefordelingssystemet ikke har funget som forutsatt, og at regelverket oppfattes som uklart. Komiteen er tilfreds med at legefordelingssystemet nå skal gjennomgås og nødvendige tiltak iverksettes, men finner det alvorlig at departementet som forvalter av systemet ikke tidligere i større grad har vektlagt at manglende etterlevelse av systemet kan medføre svekket økonomisk kontroll, forsterking av ubalanse i legemarkedet, samt problemer med rekruttering og godkjenning av spesialistutdanningen.

Komiteen ber departementet på egnet måte følge opp at det er samsvar mellom lovlig tildelte stillinger og faktisk antall stillinger ved flere helseforetak, i tråd med det lovfestede systemet for legefordeling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg den uheldige utviklingen knyttet til at antall rehabiliteringsplasser er redusert fra 2005 til 2006, samt at det er stor variasjon i gjennomsnittlig ventetid for pasienter som har fått igangsatt behandling. Disse medlemmer viser til sine merknader vedrørende rehabilitering i Budsjett-innst. S. nr. 11 (2007-2008). Disse medlemmer viser videre til Fremskrittspartiets alternative budsjett for 2008, hvor rehabilitering er styrket med 300 mill. øremerkede kroner, samt en økning i basisbevilgningene til de regionale helseforetakene med 1 mrd. kroner.

Disse medlemmer viser til at det konstateres at det fremdeles er store variasjoner i praksis med tildeling av rett til nødvendig helsehjelp, både innad og mellom regionene. Dette anser disse medlemmer for å være svært alvorlig, da konsekvensene av at det er ulik praksis på dette området, medfører at man blir behandlet ulikt ut fra hvor man er i landet. Videre deler disse medlemmer Riksrevisjonens syn om at det er alvorlig at mange pasienter med rett til individuell plan ikke har fått utarbeidet en slik plan, og at det må kunne forventes at Regjeringen sørger for at disse forskjellene og manglene blir rettet opp.

Disse medlemmer viser til at det er påvist store svakheter innen psykisk helsevern, noe de regionale helseforetak tilskriver problemer knyttet til rekruttering av fagpersonell. Ifølge bestillerdokumentet skal ventetid for vurderingssamtaler for barn og ungdom ikke overstige ti dager. Ifølge tall fra Fritt sykehusvalg (2. tertial 2006) er gjennomsnittlig ventetid 43 dager for pasienter med rett til nødvendig helsehjelp og 42 dager for pasienter uten denne rett. Disse medlemmer finner det påkrevd at denne

ventetiden reduseres sterkt med sikte på å oppnå en ventetid i overensstemmelse med det som er angitt i bestillerdokumentet.

Disse medlemmer har også merket seg at det er en tilsynelatende uforklarlig forskjell mellom regionene når det gjelder ventetid for behandling av rusmisbrukere. Tall fra NPR fra tredje kvartal 2006 viser at ventetiden for behandling i Helse Sør er 94 dager og i Helse Nord 150 dager. Tildeling av rett til nødvendig helsehjelp for pasienter med rusmiddelproblemer varierer også sterkt mellom regionene. I Helse Midt-Norge får 94 prosent av pasientene tildelt denne retten, mens kun 53 prosent får det i Helse Sør. Disse medlemmer mener at disse tall illustrerer behovet for at det settes inn virkemidler for å utbedre tiltak i alle regioner og særlig i de regioner der behovet er størst.

Disse medlemmer viser til påpekningen av de stadig økende vedlikeholdsetterslep tilknyttet de regionale helseforetakene, og viser i denne sammenheng til Fremskrittspartiets alternative budsjett for 2008, der det øremerkes 400 millioner kroner til dette formålet i 2008. Disse medlemmer ser meget alvorlig på Riksrevisjonens anmerkninger knyttet til at manglende etterslep har ført til avvik i forhold til lover og forskrifter om bygningsmessig sikkerhet, og mener derfor det må øremerkes midler til dette formål i årene som kommer.

8. JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

8.1 Sammendrag

8.1.1 *Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006*

Justisdepartementets budsjett for 2006 var på 16,7 mrd. kroner. Budsjetterte inntekter for 2006 var 2,8 mrd. kroner.

Justisdepartementet har ansvaret for 15 virksomheter. Domstoladministrasjonen, som har ansvaret for domstolene, er i tillegg under justisministerens parlamentariske ansvarsområde overfor Stortinget. Riksrevisjonen har avgitt 16 avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Revisjonen viser at det er mangelfull styring av anskaffelser innen deler av sektoren og mangelfull måloppnåelse på visse områder i enkelte av departementets underliggende virksomheter.

8.1.1.1 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Styring av anskaffelser i justissektoren

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp forhold vedrørende anskaffelser i justissektoren, sist i Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2005. I forbindelse med revi-

sjonen av 2006-regnskapet er det påvist flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i virksomheter underlagt Justisdepartementet:

- Politiets utlendingsenhet (PU), som er en driftsenhet under Politidirektoratet, har satt i gang et omfattende utbedringsarbeid ved Politiets utlendingsinternat på Trandum. Utbedringsarbeidet er kostnadsberegnet til 8,5 mill. kroner, uten at det ble innhentet konkurrerende anbud, eller forelå kontrakt med entreprenør.
- I forbindelse med ombygging/innredning av PUs lokaler i Christian Krohgs gate 32 har PU tatt opp lån via gårdeier på 3 mill. kroner for å finansiere ombyggingen.
- Det forelå ikke tilbud/anskaffelseprotokoll for anskaffelser sentralt i Politidirektoratet over terskelverdien for konsulenttjenester vedrørende evaluering av politihelikopter, strategiutvikling (ikt) og forskningsprosjektet "Politiets holdninger og handlinger overfor mennesker med minoritetsbakgrunn".
- Riksrevisjonen har bemerket brudd på konkurranseprinsippet i forbindelse med to anskaffelser over terskelverdien i kriminalomsorgen.
- Hovedredningssentralene har inngått leasingavtaler til AV-utstyr, kommunikasjonsentraler og møbler. Anskaffelsene bærer preg av å være lånefinansierte.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved Justisdepartementets styring med anskaffelsene som foretas i justissektoren. Departementet har i tildelingsbrevene og overføringsbrevene for 2007 til alle virksomhetene blant annet bemerket viktigheten av at regelverk for offentlige anskaffelser etterleves. I den forbindelse har virksomhetene blant annet blitt bedt om å rapportere skriftlig innen 1. mars 2007 på hvilke interne rutiner som er etablert for å sikre at regelverket etterleves, vurdering av egen kompetanse på området og behov for tiltak. Slik rapportering er motatt, og departementet vil følge opp den enkelte virksomhet etter behov.

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

Justisdepartementet forvalter statens interesser i ett heleid og ett deleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

8.1.3 Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

RESULTATRAPPORTERING OG MÅLOPPNÅELSE

Domstolene nådde ikke målene for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 2005. Riksrevisjonens

kontroll påviste også at det ikke var sammenheng i årsstatistikken mellom oversiktene for innkomende, behandlede og beholdning av saker i domstolene.

I forbindelse med revisjonen for 2006 viser departementet til at saksavviklingstallene for domstolene den siste tiden viser en positiv utvikling. Saksavviklingstallene for 2006 viser at tingrettene i straffesaker er innenfor Stortingets mål for gjennomsnittlig saksavviklingstid. For de sivile sakene er den gjennomsnittlige saksavviklingstiden synkende, men fortsatt for lang i forhold til fastsatte mål. Når det gjelder lagmannsrettene, er det fremdeles for lang gjennomsnittlig saksavviklingstid i forhold til målene. Dette gjelder både sivile saker og straffesaker. Ifølge departementet har arbeidet i domstolene med restansene vist resultater, og måloppnåelsen er forbedret. Det er planlagt å ta i bruk en ny fordelingsmodell for en mer riktig fordeling av ressurser mellom domstolene i forbindelse med Domstoladministrasjonens budsjettarbeid for 2008.

Saken følges opp videre.

Årsrapporten for 2005 fra Generaladvokaten viste at saksbehandlingstiden var for lang. Årsrapporten for 2006 viser at denne utviklingen har fortsatt i 2006. Departementet har opplyst at Forsvarsdepartementet har besluttet at ordningen med at vernepliktlige jurister stilles til disposisjon for generaladvokatembetet, skal avvikes, trolig i løpet av 2007. Den arbeidsgruppen som vurderer den militære disiplinær- og strafferettsordningen, er fremdeles under arbeid. Etter planen vil gruppen levere sin rapport før 1. juli 2007.

Ettersom det som er uttalt i departementets svar ikke uten videre vil redusere saksbehandlingstiden, vil Riksrevisjonen følge saken videre.

Justissekretariatets saksbehandlingstid for Stortingets billighetserstatningsutvalg og Erstatningsnemnda for voldsofre var i 2005 for lang.

Årsrapportene for 2006 viser at saksbehandlingstiden fortsatt er lang. Departementet har opplyst at det er nedsatt en embetsmannsgruppe som skal sikre at den samlede saksbehandlingstiden i billighetserstatningssakene reduseres til et akseptabelt nivå.

Saken følges opp videre.

RISIKOVURDERINGER

I rapporteringen til Stortinget for 2005 tok Riksrevisjonen blant annet opp at helhetlig intern kontroll i departementet og virksomheter innenfor justissektoren generelt kunne bli bedre, og at dette blant annet gjaldt å identifisere risikofaktorer som kan påvirke måloppnåelse og resultater.

I forbindelse med revisjonen for 2006 har departementet opplyst at det vurderer hvordan de praktiske sidene ved et prosjekt for implementering av mer

systematiske risikovurderinger som et ledd i mål- og resultatstyringen kan gjennomføres. Det opplyses videre at en særlig utfordring i denne forbindelse er spørsmålet om hvordan virksomhetene skal trekkes med i arbeidet.

Riksrevisjonen vil følge opp dette i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2007.

POLITIDIREKTORATETS REGNSKAP

Politidirektoratet fikk for regnskapsåret 2005 avsluttende revisjonsbrev med merknader som blant annet var knyttet til flere forhold. Når det gjelder merknadene for 2005-regnskapet, vil forholdene vedrørende ikt-forvaltningen følges videre.

IKT-FORVALTNINGEN

I forbindelse med revisjonen for 2006 uttaler departementet at politiet drifter en vesentlig del av virksomhetens informasjonssystemer og landsdekkende datanettverk fra etatens egen datasentral, og det er gjennomført en rekke tiltak for å sikre datasentralen. Dersom en alvorlig hendelse, som for eksempel brann eller eksplosjon, skulle ramme politiets datasentral, vil imidlertid store deler av politiets informasjonssystemer settes ut av drift. Ifølge departementet vurderer Politidirektoratet sannsynligheten for at en slik hendelse skulle inntreffe som svært lav, men dersom det skulle skje, er konsekvensene alvorlige. Departementet uttaler at en fullverdig reserve-driftsløsning etter planen skal tas i bruk i 2009.

Riksrevisjonen vil fortsatt følge saken.

8.1.4 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet tar svært alvorlig de forhold som Riksrevisjonen har bemerkninger til vedrørende regnskapsåret 2006. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er opptatt av å følge bevilgningsreglementets krav om realistisk budsjettering, og at det i den forbindelse vil arbeide med å videreutvikle metodikken som benyttes for budsjettering av regelstyrte poster.

Justisdepartementet har forelagt forholdet vedrørende bruk av belastningsfullmakt i statlige forvaltningsbedrifter for Finansdepartementet til uttalelse. Finansdepartementet har i brev av 2. juli 2007 til Justisdepartementet anført at en statlig forvaltningsbedrift med unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet under visse omstendigheter likevel kan gis belastningsfullmakt, men at dette ikke kommer klart fram i rundskriv R-111, som regulerer forholdet. Finansdepartementet vil vurdere å tydeliggjøre dette ved revisjon av rundskriv R-111. Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets standpunkt, og avventer en klargjøring av den adgangen virksomheter som har

fått unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet har til å motta belastningsfullmakt.

Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at det også vedrørende regnskapsåret 2006 er påvist brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Dette på tross av at Riksrevisjonen i flere år har påpekt mangelfull etterlevelse av dette regelverket. Riksrevisjonen ser positivt på de tiltakene som er satt i verk for å forbedre rutinene på anskaffelsesområdet i 2007, og forutsetter at dette resulterer i at regelverket for offentlige anskaffelser nå blir fulgt i justissektoren.

Riksrevisjonen har merket seg at Politidirektoratet har satt i verk flere tiltak for å bedre responstider og funksjonaliteten i saksbehandlingssystemet for den sivile rettspleien på grunnplanet (SIAN-systemet) og har forståelse for at det kan oppstå problemer i en innføringsfase. Imidlertid må det forventes at innføring av nye saksbehandlingssystemer gir kvalitets- og effektivitetsgevinster, og Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp at de nødvendige tiltak blir iverksatt.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt 16 avsluttende revisjonsbrev til virksomheter under Justisdepartementet uten merknader. Riksrevisjonen har heller ikke hatt merknader til statsrådens forvaltning av ett heleid og ett deleid aksjeselskap.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen likevel har kritiske merknader til enkelte forhold. Komiteen vil særlig trekke fram at det er avdekket flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Rapporterings Justisdepartementet har innhentet fra virksomhetene viser at rutiner, omfang, kompetanse, organisering og bruk av rammeavtaler i forbindelse med anskaffelsesvirksomheten varierer mellom de ulike virksomheter. Det er ifølge Justisdepartementet satt i verk en rekke tiltak både i politiet/Politidirektoratet og i kriminalomsorgen for å bedre arbeidet på dette området.

Komiteen forutsetter at departementet aktivt følger opp sine underliggende virksomheter også framover slik at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves.

Komiteen har også merket seg at saksbehandlingstiden og restanser i den sivile rettspleien på grunnplanet økte gjennom 2006. Komiteen forventer at det nye saksbehandlingssystemet som er tatt i bruk etter hvert vil bidra til raskere saksbehandling, og har merket seg at saksbehandlingstiden ifølge Justisdepartementet ble redusert i 2007.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avsluttet flere av de sakene som det var merknader til i Dokument nr. 1 (2006-2007). Det gjelder:

- Politidirektoratets resultatrapportering og måloppnåelse

- lokalisering av politihelikopter i Oslo- området
- saksbehandlingstiden hos Spesialenheten for politisaker
- Politidirektoratets regnskap

Komiteen vil samtidig peke på at Riksrevisjonen fortsatt vil følge opp saksbehandlingstiden ved domstolene og hos Generaladvokaten, samt informasjonssystemene i politietaten. Komiteen forventer at Justisdepartementet følger disse sakene nøye opp. Spesielt vil komiteen understreke at det er svært viktig at politiet har fullverdige reservedriftsløsninger for sine informasjonssystemer.

9. KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET

9.1 Sammendrag

9.1.1 *Kultur- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006*

Kultur- og kirkedepartementets samlede budsjett for 2006 var på 6,7 mrd. kroner. Budsjetterte inntekter utgjorde 1,1 mrd. kroner.

Departementet har også ansvaret for midler utenfor statsbudsjettet. Norsk Tipping AS hadde i 2005 et årsresultat på 2,7 mrd. kroner. Av dette fordelte departementet 2,4 mrd. kroner til idretts- og kulturformål i 2006. I tillegg fordelte Norsk Tipping AS 195 mill. kroner til stiftelsen Helse og rehabilitering. For 2006 var årsresultatet for Norsk Tipping AS 2,8 mrd. kroner.

Kultur- og kirkedepartementet har ansvar for 32 underliggende virksomheter og to særlovsselskaper. Departementet forvalter i tillegg Den norske kirkes landsfond, Fond for lyd og bilde og Norsk-Finsk kulturfond.

Riksrevisjonen har avgitt 36 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader til Riksteatret.

Riksrevisjonen har tatt opp flere forhold som kan knyttes til departementets styring av underliggende virksomheter. Et gjennomgående revisjonsfunn var at interne styringsdokumenter manglet, og at internkontrollen ikke var basert på risiko og vesentlighetsvurderinger og var svak i forhold til å sikre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket. Slike forhold kan øke risikoen for redusert måloppnåelse i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og til brudd på lover og regler.

9.1.1.1 BUDSJETT - REGNSKAP

Brudd på bevilgningsreglementet

Statsregnskapet for 2006 viser at det er uhjemlede merutgifter på to kapitler under departementets

ansvarsområde. Ifølge forklaringene til statsregnskapet skyldes overskridelsene blant annet svikt i økonomistyringsrutinene til Arkivverket og Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider. Departementet uttaler at deler av overskridelsene vil dekkes av innbetalinger i regnskapet for 2007 og vil bli holdt udisponert. Departementet har iverksatt flere tiltak for å følge opp at Arkivverket etablerer en tilfredsstillende internkontroll i 2007, og har hatt et etatsstyringsmøte med Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider.

Riksrevisjonens kontroll viser at Norsk filminstitutt har hatt en praksis for utbetaling av tilskudd som ikke er i samsvar med bevilgningsreglementets bestemmelser om at en bevilgning skal gjelde for ett år. Departementet har uttalt at det vil følge opp saken i etatsstyringsmøte med virksomheten for å sikre at dette ikke gjentar seg.

9.1.1.2 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Styring basert på risiko og vesentlighet

Revisjonen av regnskapet for 2006 viste at både departementet og flere underliggende virksomheter ikke har etablert et strukturert og dokumentert system for vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag for styringen. Departementet uttaler at det ved ajourføringen av den overordnede virksomhetsplanen og handlingsplanen vil gjennomføre en risikovurdering av sannsynligheten for og konsekvensene av manglende måloppnåelse. I tildelingsbrevene for 2006 og 2007 har departementet presisert at virksomhetene må etablere interne rutiner for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Evaluerings av tilskudd skal også være basert på vurderinger av risiko og vesentlighet. Ifølge økonomireglementet skal departementet også beskrive målet med tilskuddsordninger, angi kriterier for måloppnåelse og gi bestemmelser om oppfølging og kontroll. Departementet viser til at tilskuddsporteføljen har et gradert styrings- og kontrollsystem med tre ulike styringstyper, og at størstedelen av tilskuddsbevilgningene disponeres som enkelttilskudd. Departementet stiller av den grunn ikke krav om spesifikke resultatmål og resultatindikatorer, og tilskuddsmottakerne leverer kun årsrapport og regnskap. Departementet uttaler at det ofte ikke er annen målsetting med slike tilskudd enn å gi generell støtte til formålet. Det er derfor ikke etablert system eller rutiner for evaluering av tilskudd. Departementet vurderer behovet for evaluering av tilskuddsbevilgningene ut fra løpende kontakt med tilskuddsforvaltere, tilskuddsmottakere og interesseorganisasjoner, debatter i media og lignende.

Planer for underliggende virksomheter

Revisjonen for 2006 viser at enkelte underliggende virksomheter mangler tilfredsstillende plandokumenter. Kultur- og kirkedepartementet har i tildelingsbrev for 2007 presisert virksomhetenes ansvar for å utarbeide virksomhetsplan/strategier med ett-årig og flerårig perspektiv.

Anskaffelser

Revisjonen av regnskapene for 2006 har avdekket flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Det gjelder blant annet Norsk Tipping AS som tidligere var ansett unntatt fra bestemmelsene. Som regelverksforvalter uttalte Nærings- og handelsdepartementet i 2003 at anskaffelsesregelverket likevel skulle gjelde for Norsk Tipping AS, og Kultur- og kirkedepartementet ba samme år Norsk Tipping AS om å innrette seg etter regelverket fra og med 2005. Norsk Tipping AS foretok i 2006 noen større anskaffelser som ikke var forskriftsmessig kunngjort, og det var ikke inngått skriftlige kontrakter med flere større leverandører.

Revisjonen har vist svak intern kontroll i tilknytning til anskaffelsesregelverket i flere virksomheter. I tildelingsbrev for 2007 til underliggende virksomheter har departementet bedt virksomhetene tilpasse sine anskaffelsesrutiner i samsvar med endret anskaffelsesregelverk. Når det gjelder Norsk Tipping AS har departementet vist til at selskapet har vedtatt en ny innkjøpsstrategi og planlegger en full gjennomgang av innkjøpsordningen med selskapets styre i løpet av første halvår 2007.

Regnskaps-/årsavslutning

Riksrevisjonens kontroll viser at sju underliggende virksomheter har hatt svak intern kontroll knyttet til etterlevelsen av økonomiregelverket for regnskaps-/årsavslutningen. Virksomhetene uttaler at tiltak vil iverksettes for å utbedre forholdene. Departementet uttaler også at det vil presisere i framtidige tildelingsbrev at det er virksomhetene selv som har ansvaret for at regnskaps-/årsavslutningen skjer i samsvar med regelverket.

9.1.1.3 KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTETS FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M.

Hundreårsmarkeringen

Riksrevisjonen har tidligere rapportert om departementets styring og oppfølging av Hundreårsmarkeringen Norge 2005 AS. Selskapets hovedarbeidsoppgave ble avsluttet ultimo november 2005. Etter dette har selskapets drift vært redusert for kun å ivareta avviklingsoppgaver, rapportskriving mv.

Det er opplyst at departementet vil gi Stortinget en redegjørelse.

Saken følges opp.

Filmparken AS

Riksrevisjonen har tidligere stilt spørsmål ved om eierstyringen av Filmparken AS har vært innenfor prinsippene for god statlig eierstyring, og om styret har vært i posisjon til å ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.

Departementet har i ettertid sett det uheldige i at advokatfirmaet der styreleder er partner, ble engasjert til å bistå i salget av selskapet, siden dette er en sammenblanding av roller som kan svekke tilliten til prosessen og de involverte personenes integritet. Departementet har opplyst at prinsippene for god eierstyring er tatt til etterretning, og at det arbeides med å oppnevne nye statlige styrerepresentanter til styret i Filmparken AS.

Saken følges opp.

9.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

9.1.2.1 RIKSTEATRET

Riksteatret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader til regnskapet. Merknadene er blant annet knyttet til feil i Riksteatrets innrapportering til statsregnskapet for 2006 og svakheter ved Riksteatrets interne kontroll. Feilene er beløpsmessig vesentlige i forhold til Riksteatrets regnskap og gjelder utgifter og inntekter som ikke er rapportert til bevilgningsregnskapet. Videre er det svakheter og mangler i forbindelse med virksomhetens kontroller og avstemminger ved regnskaps-/årsavslutningen.

Kultur- og kirkedepartementet uttaler blant annet at det i tildelingsbrevet for 2006 har presisert at virksomhetenes økonomiforvaltning skal følge økonomiregelverket for staten. Departementet uttaler videre at Riksteatret har inngått fullserviceavtale med Senter for statlig økonomistyring. Departementet vil følge opp saken.

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

Kultur- og kirkedepartementet forvalter statens interesser i ni selskaper; hvorav tre heleide aksjeselskaper og seks deleide aksjeselskaper. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

9.1.4 Kultur- og kirkedepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

PLANER FOR UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER

For regnskapsåret 2005 rapporterte Riksrevisjonen om flere forhold som gjaldt departementets sty-

ring og oppfølging av underliggende virksomheters planer for å gjennomføre pålagte oppgaver, og sikre at disse er i samsvar med mål og føringer i St.prp. nr. 1 og tildelingsbrev.

Riksrevisjonens kontroll viser at det er gjennomført enkelte forbedringer i virksomhetenes planer og departementets oppfølging i 2006, men at det fortsatt er mangler og svakheter.

Saken følges opp.

OPPLYSNINGSVESENETS FOND

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at kontroll og styring av kapitalforvaltningen for 2005-regnskapet ikke var i tråd med interne rutinebeskrivelser og overordnet regelverk. Det ble pekt på departementets ansvar for å sikre dette. Departementet uttalte at fondets virksomhet, også kapitalforvaltningen, var gjennomgått av internrevisor. De konkluderte blant annet med at arbeidsfordelingen i finansfunksjonen burde forbedres, og Opplysningsvesenets fond har besluttet å øke kapasiteten ved nyansettelse. Revisjonen har vist at Opplysningsvesenets fond har iverksatt flere tiltak for å følge opp fjorårets merknader til gjennomføringen av budsjettet, men flere av endringene vil først iverksettes i 2007.

Saken følges opp.

TILSKUDD

I rapporteringen til Stortinget for 2005 ble det sett positivt på departementets planlagte oppfølging av tilskuddsforvaltningen i ABM-utvikling, og at departementet hadde formalisert eksisterende rutiner og innført nye rutiner for egen tilskuddsforvaltning. Departementets nye rutiner for egen tilskuddsforvaltning ville først få konsekvenser for arbeidet med deler av statsbudsjettet for 2007 og i sin helhet for arbeidet med statsbudsjettet for 2008. Riksrevisjonen forutsatte at departementet tok i bruk nye retningslinjer for departementets egen tilskuddsforvaltning umiddelbart, og at etatsstyringen av ABM-utvikling ble gitt tilstrekkelig prioritet for å sikre en tilfredsstillende internkontroll.

Departementet har opplyst at de nye retningslinjene for egen tilskuddsforvaltning er tatt i bruk i forbindelse med budsjettarbeidet for 2007. Når budsjett-søknadene for 2008 har kommet inn til departementet, vil retningslinjene være implementert fullt ut. Departementet opplyser også å ha iverksatt flere tiltak for å forbedre tilskuddsforvaltningen i ABM-utvikling.

Revisjonen har vist at departementet har iverksatt flere tiltak for å følge opp fjorårets merknader til tilskuddsforvaltningen, men endringene vil først få konsekvenser for regnskapsåret 2007.

Saken følges opp.

9.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har tatt opp flere forhold som kan knyttes til departementets styring av underliggende virksomheter. Et gjennomgående revisjonsfunn var at interne styringsdokumenter manglet, og at internkontrollen ikke var basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger og var svak i forhold til å sikre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket. Slike forhold kan øke risikoen for redusert måloppnåelse i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og til brudd på lover og regler.

Riksrevisjonen konstaterer at risikostyring er i ferd med å bli implementert på departementets ansvarsområde både for departementet og de underliggende virksomhetene som Riksrevisjonen har hatt merknader til. Det er imidlertid fortsatt usikkert når regelverkets bestemmelser om planverk og styring basert på risiko og vesentlighet vil være implementert på hele departementets ansvarsområde. Gjeldende økonomireglement ble iverksatt 1. januar 2004 med overgangsbestemmelser på ett år. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet prioriterer innføringen av regelverkets bestemmelser om planverk og styring basert på risiko og vesentlighet på hele ansvarsområdet.

Riksrevisjonen viser til at departementet fra 1997 har praktisert et gradert styrings- og kontrollsystem for tilskudd som Stortinget ifølge departementet har sluttet seg til. Riksrevisjonen har dessuten merket seg at fagkomiteen ved budsjettbehandlingen uttalte at den var enig med departementet i at det verken er ønskelig eller praktisk mulig å fastsette presise resultatkrav for alle ansvarsområder til departementet.

Riksrevisjonen viser til at de grunnleggende prinsippene om mål- og resultatstyring og evaluering gjelder selv om enkelttilskudd kan avvike fra normalprosedyren i økonomireglementet. Det er viktig å følge opp at også disse midlene brukes etter forutsetningene. Riksrevisjonen viser til departementets uttalelse om tilskuddsforvaltningen på film- og medieområdet. Departementet uttaler der at resultater av enkelttilskudd kan måles over tid og samlet for alle tiltakene. I tillegg måles resultater mot de overordnede målsettingene på film- og medieområdet gjennom evalueringer. Riksrevisjonen ser positivt på departementets uttalelse og mener at departementet bør tilstrebe en tilsvarende praksis også på de øvrige politikkområdene.

Evalueringer er et godt virkemiddel for å få informasjon om måloppnåelse. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at risiko- og vesentlighetsvurderinger står sentralt i vurderingen av behovet for evalueringer av tilskudd, og at det ikke er etablert system eller rutiner for evaluering av tilskudd som en følge av styrings- og kontrollsystemet for tilskuddsforvaltningen. Riksrevisjonen konstate-

rer at departementet er i ferd med å implementere risikostyring, og forutsetter at risikostyring også legges til grunn for departementets evalueringer av tilskudd.

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at det vil bli gjennomført en rekke forskjellige tiltak for å bedre Riksteatrets økonomiforvaltning og for å sikre at virksomheten avlegger et korrekt regnskap for 2007. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet fortsatt vil følge opp Riksteatret i etatsstyringsmøter for å sikre at økonomireglementet blir fulgt. Riksrevisjonen understreker departementets overordnede ansvar for korrekt innrapportering til statsregnskapet.

Riksrevisjonen har også merket seg at Norsk Tipping AS har iverksatt flere forbedringstiltak for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet i tildelingsbrev for 2008 på nytt vil pålegge underliggende virksomheter å følge regelverket, og at departementet gjennom etatsstyringsmøter vil følge opp gjennomføring av anskaffelser på dataområdet i Språkrådet og arbeidet med rutiner i de tre andre underliggende virksomhetene der Riksrevisjonen har bemerkninger. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet har en tett oppfølging av underliggende virksomheter for å oppnå forbedringer i forhold til regelverket. Riksrevisjonen forutsetter at departementet kontinuerlig vurderer hvilke tiltak som er nødvendige for å oppnå forbedringer på hele ansvarsområdet.

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene departementet vil iverksette for å sikre at bevilgninger ikke overskrides, og at regnskaps-/årsavslutningen skjer i tråd med økonomireglementet. Riksrevisjonen understreker departementets overordnede ansvar for å sikre at bevilgningsreglementet og økonomireglementet følges på hele departementets ansvarsområde.

Riksrevisjonen finner det uheldig at samarbeidet mellom Arkeologisk museum i Stavanger og stiftelsen Ullandhauggarden ikke har vært regulert ved skriftlig avtale. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp at skriftlig avtale blir inngått, at de økonomiske forholdene blir regulert i samsvar med gjeldende regelverk, og at styresammensetningen i stiftelsen blir uavhengig av museet.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt 36 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader til Riksteatret.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ni selskaper, hvorav tre heleide aksjeselskaper

og seks deleide aksjeselskaper uten merknader til statsrådets forvaltning.

Komiteen noterer seg at departementets oppfølging av tidligere innrapporterte forhold har medført at fire saker nå kan anses som avsluttet. Dette gjelder saken vedrørende NRK AS om foreleggelse av saker for generalforsamlingen, samt sakene om uhjemlede merutgifter, realistisk budsjettering i departementet og Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond.

Komiteen, som Riksrevisjonen, merker seg også at departementets tiltak for å utbedre forholdene i andre utestående saker først vil få effekt fra regnskapsåret 2007, og forutsetter at disse vil bli fulgt opp av Riksrevisjonen. Dette gjelder sakene om Filmparken AS, planer for underliggende virksomheter, Opplysningsvesenets fond, tilskudd gjennom ABM-utvikling og Hundreårsmarkeringen. Komiteen har gjennomgått departementets opplysninger om hvordan de nevnte sakene har blitt fulgt opp i løpet av 2007, og forutsetter dermed at disse forhold nå er utbedret.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har tatt opp flere forhold som kan knyttes til departementets underliggende virksomheter og ser med en viss bekymring at gjennomgående revisjonsfunn viser at interne styringsdokumenter manglet, at internkontroll ikke var basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger og at det var svak kontroll med å sikre etterlevelsen av anskaffelsesregelverk og økonomiregelverk. Komiteen ser alvorlig på disse forhold, og anser at dette kan øke risikoen for redusert måloppnåelse i forhold til Stortingets forutsetninger, samt brudd på lover og regler.

Komiteen ser at det fortsatt er usikkert når regelverkets bestemmelser om planer og styring basert på risiko og vesentlighet vil være implementert på hele departementets ansvarsområde. Komiteen understreker viktigheten av at departementet innfører de korrekte plan- og styringsverktøy på hele sitt ansvarsområde og forutsetter derfor at departementet, i tråd med eget utsagn, tett følger opp underliggende virksomheters etterlevelse av pålegg om å etablere de nødvendige interne rutiner i tråd med tildelingsbrevene.

Komiteen noterer at departementet fra 1997 har praktisert et gradert styrings- og kontrollsystem for tilskudd som Stortinget sluttet seg til i Budsjettinnst. S. nr. 2 (1996-1997), og at fagkomiteen ved budsjettbehandlingen uttalte at den var enig med departementet i at det verken er ønskelig eller praktisk mulig å fastsette presise resultatkrav for alle departementets ansvarsområder. Komiteen deler likevel Riksrevisjonens oppfatning av at de grunnleggende prinsippene om mål- og resultatstyring og

evaluering må gjelde selv om enkelttilskudd kan avvike fra normalprosedyren i økonomireglementet.

Komiteen viser til Riksrevisjonens merknader til regnskapene for Riksteatret, og har merket seg at dette er den eneste virksomheten innenfor departementets ansvarsområde hvor Riksrevisjonen har vesentlige merknader. Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen også tidligere har påpekt uheldige forhold rundt Riksteatrets økonomistyring. Komiteen har nå merket seg de tiltak departementet har iverksatt for å avbedre mangler og avvik, og ser positivt på at Riksteatret har inngått fullserviceavtale med SSØ. Komiteen imøteser resultatene av dette samarbeidet, men vil understreke departementets ansvar for fortsatt oppfølging.

Komiteen ser særlig alvorlig på at det nok en gang har blitt avdekket flere brudd på regelverket for offentlig anskaffelser, samt sviktende rutiner for internkontroll rundt anskaffelser i underliggende virksomheter. Komiteen vil i den forbindelse vise til sin enstemmige merknad i Innst. S. nr. 155 (2006-2007): "Komiteen finner det sterkt kritikkverdig at man ikke er kommet lenger i arbeidet for å sikre gode rutiner ved anskaffelser mv. i staten." Komiteen vil påpeke viktigheten av at korrekte anskaffelsesrutiner prioriteres for alle virksomheter innenfor departementets ansvarsområde. Komiteen anser at seminarvirksomhet for de ansatte er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig skritt i riktig retning, og legger til grunn at departementet også på andre måter aktivt vil gjennomføre tiltak for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves.

10. KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

10.1 Sammendrag

10.1.1 Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

Kunnskapsdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 86,7 mrd. kroner. Budsjetterte inntekter for 2006 var på 15,4 mrd. kroner.

Departementet har 52 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 48 revisjonsbrev uten merknader. Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen i Hedmark har mottatt revisjonsbrev med merknader.

10.1.1.1 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Departementets styring av underliggende virksomheter

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser til bruk i

etatsstyringen av underliggende virksomheter for 2006. De ulike avdelingene med etatsstyringsansvar har forskjellig grad av dokumenterte risikovurderinger for å identifisere behov for spesiell oppfølging mot enkeltvirksomheter.

Departementet svarer at det har utarbeidet et sett sentrale prinsipper som uttrykker hvordan etatsstyringen skal fungere. Prinsippene skal være normerende for alle avdelingers styringsopplegg, men på en slik måte at styringen av underliggende virksomheter tilpasses den enkelte virksomhets egenart. Arbeidet med prinsippene ble ikke sluttført før i 2007.

Risikostyring

Krav til risikovurderinger trådte i kraft 1. januar 2004 med en overgangsbestemmelse på ett år. Få av de kontrollerte virksomhetene har tilfredsstillende dokumentert risikovurderinger i forbindelse med planarbeidet for 2006. Det er imidlertid konstatert at et flertall av virksomhetene har startet arbeidet med å innføre systemer for risikovurderinger.

Departementet opplyser at innføring av en felles metodikk for risikostyring er et sentralt element i arbeidet med å gjennomføre en helhetlig styringspraksis, og at det i siste kvartal av 2006 har avholdt seminarer med alle avdelinger i departementet og alle underliggende virksomheter.

Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av gyldighet og pålitelighet i rapporteringen ved 23 virksomheter. Formålet med kontrollene har vært å vurdere i hvilken grad virksomhetene har tatt ned foringene fra budsjettproposisjonen og tildelingsbrev i interne styringssystemer, og virksomhetenes rapportering tilbake til departementet.

På universitets- og høyskolesektoren har det i 2006 vært en målstruktur hvor hovedmål og delmål er fastsatt i budsjettproposisjonen. Med utgangspunkt i hovedmål og delmål utleder virksomhetene egne resultatmål. Revisjonen har omfattet kontroller mot fire av delmålene. Resultatmålene virksomhetene hadde utledet fra de fire delmålene, bar i flere tilfeller mer preg av å være beskrivelse av tiltak enn av å være målformuleringer.

Statens lånekassee for utdanning (Lånekassen)

Stortinget har tidligere vedtatt å gjennomføre en større modernisering av Lånekassen. Moderniseringen omfatter blant annet utvikling av ikt-systemene. Samlet kostnadsramme for ny ikt-løsning var anslått til ca. 250 mill. kroner, og arbeidet skulle være ferdig i 2008. Høsten 2005 ble det inngått kontrakt med ekstern leverandør om fornying av Lånekassens ikt-system, med en ramme på ca. 150 mill. kroner. Etter

gjennomført designfase besluttet Lånekassen å ikke utnytte kontraktens opsjoner om videreføring av arbeidet med ny ikt-løsning, og avtaleforholdet med leverandøren ble derfor avsluttet.

Lånekassen har etter dette utarbeidet et revidert styringsdokument, med endret tids- og kostnadsramme, for det videre fornyingsarbeidet. Dokumentet underlegges for tiden ekstern kvalitetssikring etter Finansdepartementets retningslinjer for KS2.

Endret tidsramme for utvikling og innføring av ny ikt-løsning medfører også flere års forlenget drift for Lånekassens eksisterende saksbehandlingssystem (LIS). Det er gjennom tidligere stortingsdokumenter vist til at videre bruk av LIS vil innebære betydelig risiko for feil og sviktende stabilitet. Det vil dessuten på sikt ikke lenger være mulig å opprettholde nødvendig fagkompetanse knyttet til den nåværende teknologiske løsningen.

Departementet viser til at det vil bli iverksatt flere tiltak for å redusere risiko knyttet til drift og forvaltning av systemet.

Tilsyn etter barnehageloven

Barnehageområdet ble inkludert i Kunnskapsdepartementet fra 1. januar 2006 for å sikre helhet og sammenheng i opplæringstilbudet til barn og unge. Barnehageloven pålegger fylkesmannsembetene tilsynsplikt på barnehageområdet. Kontroll av ti fylkesmannsembeter viste at det ikke var planlagt eller gjennomført tilsyn i 2006. Fylkesmennene forklarte manglende tilsynsaktivitet med at føringene fra Kunnskapsdepartementet ikke hadde vært tydelige nok når det gjaldt hvordan tilsynene skulle gjennomføres, og hva innholdet skulle være. De uttrykte ønske om en felles metodikk for tilsyn og mer opplæring. Departementet anser imidlertid at barnehageloven gir tilstrekkelige føringer for hva som forventes av embetene. Det kan synes som om hovedårsaken til manglende tilsynsaktivitet er misforhold mellom departementets føringer og fylkesmannsembetenes forståelse av disse.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det har sett grunn til å presisere fylkesmannsembetenes tilsynsansvar, og har derfor i styringsdokumentene for 2007 løftet fram tilsyn som en hovedprioritering for fylkesmannsembetene. Departementet har også gjennomført flere tiltak for å sette embetene bedre i stand til å gjennomføre tilsyn.

Randsonevirksomheten

I forbindelsen med revisjonen for 2004 framkom det enkelte svakheter ved virksomhetenes forvaltning av randsonevirksomheten på UH-sektoren. En oppfølging av denne revisjonen i 2006 viser at det fortsatt er enkelte virksomheter som ikke har fastsatt overordnede strategier for randsonevirksomheten.

Flere av virksomhetene begrunner dette med at de avventer reviderte retningslinjer fra departementet. Riksrevisjonen har videre registrert at fire virksomheter i strid med bestemmelsene har ervervet aksjer uten at vedtak om ervervelse er fattet av styret.

Departementet opplyser at det i løpet av 2007 skal ha revidert de aktuelle retningslinjene. Videre påpeker det at det er virksomhetenes styre som selv vedtar eventuell ervervelse av aksje- og eierinteresser. Departementet vil følge opp forholdet i styringsdialogen med de aktuelle virksomhetene.

10.1.1.2 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M.

Studentsamskipnaden i Hedmark

Riksrevisjonen har tidligere hatt merknad til statsrådets tilsyn med studentsamskipnaden i Hedmark da denne ikke hadde avlagt regnskap innen lovens frist. Regnskapet for 2005 var klart innen fristen. Departementet sier det vil følge utviklingen videre og tar sikte på å kommentere dette særskilt i forbindelse med samskipnadsmeldingen for 2006.

Studentsamskipnadenes treningssentre

Riksrevisjonen har tidligere hatt merknad til studentsamskipnadene. Det ble stilt spørsmål ved om reduserte satser ved studentsamskipnadenes treningssentre for andre enn studenter er i samsvar med studentsamskipnadenes formål.

Departementet har per mai 2007 ikke rapportert at det er foretatt endringer på området.

Departementets eierstyring

Riksrevisjonen har tidligere pekt på at det har vært svakheter ved departementets forvaltning av statens interesser i selskaper, og at det har vært mangler i rapporteringen til Riksrevisjonen. Der forvaltningen av statens interesser i selskaper er delegert til underliggende virksomheter, viser kontrollen at det fortsatt kan bli bedre kontakt mellom departementet og de underliggende virksomhetene når det gjelder forvaltningen av eierinteressene, og at kompetansen hos de underliggende virksomhetene til å forvalte eierinteressene ikke er god nok. For flere selskaper har Riksrevisjonen enten ikke mottatt varsel om generalforsamling eller har mottatt varslet for sent. Det har dessuten vært svikt i rutinene for innsending av styreprotokoller fra enkelte selskaper.

10.1.2 *Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader*

10.1.2.1 UNIVERSITETET I OSLO (UiO)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Universitetet i Oslo. Merknadene er knyt-

tet til innføring av nytt lønns- og personalsystem per 1. mars 2006.

Revisjonen har vist at det er mangelfull testing av nytt system før implementering. Nytt lønns- og personalsystem har i 2006 vært preget av utilfredsstillende driftsstabilitet og et høyt antall alvorlige feil og mangler. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til om beregning, utbetaling og trekk av lønn og godtgjørelse i 2006 er korrekt. Lønnsregnskapet utgjør en vesentlig del av UiOs totalregnskap.

Riksrevisjonen stilte spørsmål til hvordan UiOs ledelse har styrt prosjektet, og det har vært utydelig i hvilken grad den løpende resultatmålingen ga styringsinformasjon om de forholdene som var mest kritiske i forbindelse med årsregnskapet for 2006.

UiO vedgår i sitt svarbrev at regnskapet for 2006 har betydelige feil og mangler knyttet til lønnsområdet, og at ledelsen av prosessen på flere punkter ikke har vært god nok. Universitetet har igangsatt seks delprosjekter som blant annet skal sikre stabil lønnsproduksjon og et regnskap for 2007 uten alvorlige merknader.

Departementet har uttalt at det ser alvorlig på den situasjonen som har oppstått, og viser til UiOs uttalelse om at de vil iverksette en rekke tiltak for å få kontroll over situasjonen.

10.1.2.2 UNIVERSITETET I STAVANGER (UiS)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Universitetet i Stavanger. Merknadene er knyttet til eksternt finansiert virksomhet.

Revisjon av den eksternt finansierte virksomheten viste en rekke svakheter og mangler, herunder brudd på reglement om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og om disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekt. Flere av svakhetene og manglene er også kommunisert med universitetet i tilknytning til revisjonen av regnskapene for 2003, 2004 og 2005.

Revisjonen viste at det var manglende eller mangelfull budsjettering av eksternt finansierte prosjekter. Det var også manglende dokumentasjon med hensyn til fullfinansiering med eksterne midler eller delvis finansiering med bidrag fra universitetet.

Revisjonen har også vist at mange prosjekter ikke var belastet med indirekte kostnader. Manglende budsjettering av kostnader i prosjektene gjør det vanskelig å avgjøre hvilke prosjekter som burde ha vært belastet. Dette kan ha medført at prosjektrengskaper ikke er fullstendige, og at regnskapene ikke viser den reelle økonomien i prosjektene. Kontrollsporet er lite tilfredsstillende i denne sammenheng.

Riksrevisjonen er kjent med at universitetet har stengt ca. en firedel (av totalt ca. 400) av sine eksternt finansierte prosjekter på grunn av manglende dokumentasjon, og har bedt universitetet redegjøre for sta-

tus og hvordan de vil behandle saldoer på prosjekter hvor universitetet ikke klarer å skaffe nødvendig dokumentasjon.

Universitetet svarer at det nå har forbedret og skjerpet rutinene for å ivareta korrekt klassifisering, budsjettering, fullstendig inntektsføring og krav til dokumentasjon for framtiden.

Departementet uttaler at det har merket seg svakheter med forvaltningen av den eksternt finansierte virksomheten ved UiS, og at det er tilfreds med at universitetet nå arbeider for å rette opp mangler og svakheter på området. Departementet vil be universitetet om å legge fram særskilte rapporter om tiltakene som iverksettes, og virkningene av disse som en del av rapporteringen for andre tertial 2007.

10.1.2.3 UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP (UMB)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Merknadene er blant annet knyttet til følgende forhold:

Lønnsområdet

Riksrevisjonen har over flere år påpekt mangler i avstemminger og sporbarhet mellom lønnsystem og regnskapssystem, uoversiktlig avstemming av feriepengene og mangelfulle forklaringer vedrørende lønnsavstemmingene. Det er derfor risiko for feil knyttet til lønnsutbetalingene.

Departementet opplyser om at det vil ta opp forholdet med UMB.

Feilkategorisering av prosjekter med hensyn til finansieringskilde

Revisjonen av UMB fant at prosjekter finansiert med eksterne midler var feilkategorisert med finansieringskilde ordinær rammebevilgning. Siden disse prosjektene beløpsmessig utgjør en vesentlig del av total prosjektmasse, er det risiko for at øvrige prosjekter også kan være feilkategorisert.

Departementet understreker betydningen av at skillet mellom bevilgningsfinansiert og eksternt finansiert virksomhet er klart og entydig.

Bidragssjekter

Riksrevisjonen fant at gjeldende praksis for behandling av bidragssjekter hos UMB medfører en risiko for at 2,4 mill. kroner er ført som prosjektfordringer og ikke bokført mot avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet.

Departementet forutsetter i sitt svar at regnskapsføringen av bidragssjekter innrettes slik at det ikke oppstår risiko for at virksomheten under prosjektfordringer presenterer fordringer på seg selv.

Departementet er enig i Riksrevisjonens syn om at for å unngå dette bør ikke underdekning klassifiseres i bidragsprosjekter som prosjektfordring, men mot avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet.

Overordnede strategier og prinsipper for eksternt finansiert virksomhet

Riksrevisjonen har påpekt at UMB ikke har vedtatt en overordnet strategi og prinsipper for eksternt finansiert virksomhet.

Departementet opplyser om at det vil ta opp forholdet med UMB med sikte på at universitetet gjennomgår retningslinjene fra 2004 på nytt i lys av Riksrevisjonens merknader.

Randsonevirksomhet

Riksrevisjonen har tatt opp betydningen av at UMB må definere formålet med sine eierinteresser og fastsette mål- og resultatkrav for det samarbeidet universitetet totalt sett har med ulike typer selskaper.

Det kommer fram av departementets svar at det har merket seg at UMB nå arbeider med organiseringen av næringslivsarbeidet ved universitetet, herunder forholdet til og samarbeidet med øvrige institusjoner på Ås. I tilbakemeldingen etter etatsstyringsmøtet i 2006 ba departementet universitetet å definere sitt formål med den eksternt finansierte virksomheten, herunder mål- og resultatkrav for denne virksomheten. Departementet har foreløpig ikke mottatt fyllestgjørende svar fra virksomheten og opplyser om at det vil ta forholdet opp på nytt i etatsstyringsmøtet i 2007.

10.1.2.4 HØGSKOLEN I HEDMARK (HiHm)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Høgskolen i Hedmark. Merknadene er knyttet til følgende forhold:

Eksternt finansiert virksomhet

Revisjonen av eksternt finansiert virksomhet viste en rekke svakheter og mangler. Høgskolen har ikke etablert et tydelig skille mellom eksternt finansiert virksomhet og bevilgningsfinansiert virksomhet. Dette medfører at prosjektmidler overføres mellom prosjektklassifiseringer underveis og/eller ved avslutning av prosjekter.

Departementet har merket seg at høgskolen to ganger i året skal gjennomføre kontroller med hensyn til kvaliteten på regnskapene til eksternt finansierte prosjekter, og forventer at høgskolen sørger for at rutiner og retningslinjer etterleves.

Randsonevirksomhet

Høgskolen har ikke vedtatt strategi eller interne retningslinjer for sitt samarbeid med selskaper hvor

høgskolen har eierandeler. Høgskolen har heller ikke inngått de nødvendige samarbeidsavtaler med disse selskapene.

Departementet har merket seg de forholdene Riksrevisjonen har avdekket ved revisjonen av høgskolens aktiviteter overfor fire virksomheter der HiHm har eierinteresser eller har gjort kapitalinnskudd.

Virksomhetsstyring

Det er gjennomført revisjon av høgskolens virksomhetsstyring for å se hvilke systemer høgskolen har i sin oppfølging av mål- og resultatrapportering til departementet. Revisjonen viser at høgskolen ikke har interne årsplaner og -rapporter til hjelp for ledelsen i sin styring av høgskolen, og at den ikke har hatt et godt nok system for å kunne rapportere på departementets delmål.

Departementet vil følge opp forholdet i sin styringsdialog med høgskolen.

Årsregnskapet

Revisjon av årsregnskapet viser at høgskolen har store utestående fordringer, hull i bilagsrekkefølgen for utgående faktura, svakheter i avstemming av balansekonti og manglende vedlikehold av tilganger til økonomisystemer. Dette kan medføre at høgskolen ikke får inn de midlene den har krav på, at fordringsmassen ikke er fullstendig, at balansen ikke er korrekt vurdert, og at tilganger til systemer kan misbrukes.

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

Riksrevisjonens kontroll har omfattet departementets forvaltning av statens interesser i totalt 28 selskaper, hvorav 13 heleide og 15 deleide aksjeselskaper. I tillegg er det etablert kontroll med 26 studentsamskipnader. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av studentsamskipnadene.

STUDENTSAMSKIPNADENES ENGASJEMENT I VIRKSOMHET SOM IKKE SYNES Å VÆRE STUDENT-RELATERT

Lov om studentsamskipnader § 4 sier at samskipnadene blant annet "har til oppgave å ta seg av interesser som knytter seg til studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested". Loven sier videre i § 8 at "studentsamskipnaden kan stifte eller delta i selskaper som skal drive studentrelatert forretningsvirksomhet".

Rapporteringen for studentsamskipnaden for 2005 viser at flere av studentsamskipnadene hadde interesser i selskaper med kommersielle målsettinger uten at dette synes studentrelatert.

Departementet bemerker at forarbeidene til loven ikke gir noen definisjon eller konkretisering av hva som er studentenes velferdsbehov. Det gis imidlertid uttrykk for at det ikke er ønskelig å definere begrepet, fordi det kan virke hemmende på fleksibiliteten som er nødvendig for å utvikle et studentvelferdstilbud i tråd med lokale samfunnsmessige behov og i takt med endringer over tid innen høyere utdanning.

Departementet bemerker videre at reglene ikke gir noe forbud mot at samskipnadene engasjerer seg i annen virksomhet ved siden av å ivareta studentenes velferdsbehov, det vil si driver virksomhet som også retter seg mot andre enn studenter. Det er kjent at en del samskipnader driver slik virksomhet. Departementet har sendt forslag til endringer i lov om studentsamskipnader på høring. Departementet mener det er behov for å presisere i hvilken grad samskipnadene har adgang til å tilby tjenester til andre enn studenter.

STUDENTSAMSKIPNADENES FINANSIELLE INVESTERINGER

Det kommer fram av oversikten over student-samskipnadenes eierinteresser at flere av student-samskipnadene har eierandeler i selskaper med kommersielle målsettinger uten at dette synes studentrelatert.

Departementet har til Riksrevisjonen opplyst at dette spørsmålet er tatt opp med studentsamskipnadene under samskipnadmøtet i oktober 2006, og det ble vist til at slike investeringer innebærer en økonomisk risiko som det ikke er ønskelig at samskipnadene utsetter seg for. Forslag til endringer i loven vil medføre at samskipnadene ikke kan investere i alle typer selskaper kun for å opp nå økonomisk avkastning.

10.1.4 Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

AVSETNING BEVILGNINGSFINANSIERT VIRKSOMHET

I forbindelse med behandlingen av Riksrevisjonens rapportering til Stortinget om regnskapet for 2005, forutsatte kontroll- og konstitusjonskomiteen at regjeringen sørget for at det ble tatt et større ansvar for å sikre at virksomhetene gjennomfører sine budsjetter i samsvar med forutsetningene for bevilgningene. Komiteen ba også om å bli holdt orientert om utviklingen.

Riksrevisjonen konstaterer at avsatt andel bevilgningsfinansiert virksomhet for første gang på flere år har vist nedgang. Samlet for virksomhetene har avsetningen blitt redusert fra ca. 2,3 mrd. kroner per 31. desember 2005 til ca. 2,1 mrd. kroner per

31. desember 2006. 20 virksomheter har økt avsetningen, mens 18 virksomheter har redusert den i 2006.

Bakgrunnen for at Riksrevisjonens retter oppmerksomheten mot denne avsetningen, er at virksomhetene i sektoren over flere år har bygget opp reserver som bare delvis kan forklares som ledd i oppbygging til planlagte formål.

Først i slutten av desember 2006 presenterte departementet en mal for utarbeidelse av note 15 til regnskapet "Avregning bevilgningsfinansiert virksomhet", der avsetningen skulle spesifiseres til definerte formål/oppgaver. Kun få av virksomhetene har spesifisert avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet i tråd med malen fra departementet.

Tiltakene departementet har gjennomført på dette området, ser ut til å ha hatt en viss virkning, men fortsatt er det mange virksomheter som ikke har etablert gode systemer og rutiner som sikrer gjennomføringen av budsjettene i samsvar med forutsetningene for bevilgningen.

Departementet presiserer at det fortsatt fokuserer på dette området. I etatsstyringsmøtene i 2007 er det understreket at avsetningene må reduseres, og at dokumentasjonen av formålet med dem må forbedres.

Forholdene vil bli fulgt opp videre.

Anskaffelser

Riksrevisjonens vektlegging av risiko knyttet til misligheter og habilitet har medført at revisjonen ved ett tilfelle avdekket brudd på god forvaltningsskikk. Den aktuelle virksomheten har belyst og fulgt opp de problemstillingene revisjonen har reist i saken, på en akseptabel måte.

Departementet opplyser at aktuelle problemstillinger vedrørende anskaffelser er tatt opp i etatsstyringsmøtene våren 2007, og at virksomhetene er pålagt å ta i bruk elektronisk anskaffelsesstøttesystem innen utgangen av 2007.

Forholdene vil bli fulgt opp videre.

Høyere utdanningsinstitusjoners resultatrapportering

Riksrevisjonen har tidligere omtalt kvaliteten på høyere utdanningsinstitusjoners resultatrapportering overfor Stortinget. Merknadene har i hovedsak gått på manglende rutiner og svakheter i systemene for resultatrapportering.

Departementet opplyser at Universitets- og høgskolerådet nå har utviklet en mal for kontroll av studiepoengsrapporteringen som også skal ha overføringsverdi til andre rapporteringsområder.

Forholdene vil bli fulgt opp videre.

10.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen ser alvorlig på at risikovurderinger i forbindelse med planfasen ikke er på plass i departementet og underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har registrert at departementet er i ferd med å iverksette tiltak både internt og mot de underliggende virksomhetene. Riksrevisjonen har forventninger til at tiltakene har tilstrekkelig effekt og dermed bidrar til å sikre en forsvarlig risikostyring på departementsområdet.

Riksrevisjonen konstaterer at kun halvparten av doktorgradsstipendiatsstillinger som Stortinget bevilget midler til i 2006, er besatt innen utgangen av 2006. Riksrevisjonen har merket seg at departementet også er av den oppfatning at det må arbeides for ytterligere forbedringer på området.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at de underliggende virksomhetene har en felles forståelse for hva som ligger i definerte målsettinger. Dette for å kunne innrette aktiviteten mot måloppnåelse og som grunnlag for den statistikken departementet benytter i styringen av sektoren. Riksrevisjonen har forståelse for at det å innføre ny målstruktur nødvendigvis tar noe tid, men da er det spesielt viktig at departementet følger dette opp overfor virksomhetene for å sikre en felles forståelse for hva som ligger i målsettingene.

Riksrevisjonen har registrert at ikt-fornyelsen i Lånekassen ble underkastet kvalitetssikring etter metodene som gjelder for kvalitetssikring av større investeringsprosjekter i staten. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departementet i svaret hevder at kompleksiteten i ny ikt-løsning for Lånekassen ikke ble tilstrekkelig oppfattet av aktørene som leverte tilbud i konkurransen. Riksrevisjonen mener at departementet og Lånekassen burde ha vært kjent med kompleksiteten i ny ikt-løsning, og vil understreke at det er oppdragsgivers ansvar å klargjøre kompleksiteten og beskrive prosjektene i kravspesifikasjonen. Generelt vil mangelfulle prosjektbeskrivelser kunne medføre økte kostnader og forsinkelser.

Riksrevisjonen har registrert at gjennomføringsstrategi, kontraktsstrategi og metode for kostnadsestimering er endret i det reviderte styringsdokumentet for fornyelsen, og at grunnlagsmaterialet som ble utarbeidet i perioden 2005-2006, vil være viktig i det videre fornyingsarbeidet. Riksrevisjonen er imidlertid kritisk til at ny tids- og kostnadsramme for fornyelse av Lånekassen i stor grad overstiger de estimerer som ble lagt til grunn for å avslutte samarbeidet med tidligere leverandør. Konsekvensene av forsinkelsen er at evnen til å innføre pålagte endringer, utvikling av servicegrad og virksomhetsutvikling vil være redusert i utviklingsperioden.

Riksrevisjonen har registrert at departementet vurderer at det er usikkerhet til hvor lenge det er mulig

å sikre stabil drift med dagens ikt-system, men at det er iverksatt tiltak for å sikre stabil drift av eksisterende system i den planlagte gjennomføringsfasen.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har ytterligere kommentarer knyttet til fylkesmenne-nes manglende tilsyn etter barnehageloven. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har påsett at det har blitt gjennomført tilsyn etter barnehageloven i 2006. Riksrevisjonen understreker at tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at målsettingene på barnehageområdet nås.

Virksomhetene har i liten grad redegjort for sammenhengen mellom ressursinnsats og måloppnåelse i rapporteringen. Riksrevisjonen understreker at departementet i styringsdialogen med virksomhetene har et ansvar for å sikre at de underliggende virksomhetene har fokus på forholdet mellom innsats og hva som oppnås.

Riksrevisjonen ser det som meget kritikkverdig at halvparten av universitetene samt én høyskole har mottatt revisjonsbrev med merknader. Selv om universitet- og høyskolesektoren har fått større frihet gjennom særskilte fullmakter, er det viktig at departementet har styringssystemer som avdekker svakheter i virksomhetenes økonomiforvaltning på et tidligere tidspunkt. Riksrevisjonen registrerer at departementet har pålagt de aktuelle virksomhetene å etablere egne prosjekter for å rette opp de svakheter som er avdekket, og at departementet vil ha en særskilt oppfølging av de fire virksomhetene for å sikre at ønskede resultater oppnås. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er av den oppfatning at det ikke er grunnlag for å innføre UiOs systemkonsept ved de andre aktuelle universitetene på det nåværende tidspunkt, men at de avventer utviklingen ved UiO både med hensyn til stabilitet og funksjonalitet.

Riksrevisjonen konstaterer at avsatt andel bevilgningsfinansiert virksomhet for første gang på flere år har vist nedgang. Selv om avsetningen totalt sett viser en nedgang i 2006, understreker Riksrevisjonen viktigheten i at departementet arbeider videre med å sikre seg at virksomhetene etablerer gode systemer og rutiner for gjennomføringen av budsjettene i samsvar med forutsetningene for bevilgningen. Riksrevisjonen merker seg at departementet har som siktemål å utvikle regnskapene til gode måleinstrumenter for de økonomiske virkningene av aktivitetene ved institusjonene.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ved halvparten av de kontrollerte virksomhetene er gjennomført enkelte anskaffelser uten at regelverk for offentlige anskaffelser er fulgt. Riksrevisjonen understreker at konsekvensene av regelbruddene kan være unødvendige kostnader og liten grad av transparens, noe som anses viktig for å forebygge korrupsjon og misligheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet

har tatt opp problemstillingene vedrørende anskaffelser med virksomhetene, og at de er pålagt å ta i bruk elektronisk anskaffelsesstøttesystem innen utgangen av 2007.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet i etatsstyringen av virksomheter som forvalter statens interesser i selskaper, har understreket kravene til god eierstyring. Riksrevisjonen er tilfreds med de tiltak departementet har iverksatt for å bedre eierstyringen, men mener det er viktig at departementet også i framtiden følger opp at de virksomheter som forvalter eierinteressene, har den nødvendige kompetansen på området.

Riksrevisjonen er kjent med at departementet har lagt fram forslag til ny lov om studentsamskipnader, jf. Ot.prp. nr. 71 (2006-2007), og at departementet i denne forbindelse blant annet ønsker å gi klarere rammer for hva slags aktivitet studentsamskipnadene kan drive med. Riksrevisjonen forventer at lovendringene vil medføre forbedringer i tilsynet med studentsamskipnadenes ressursbruk.

10.2 Komiteens behandling

Som et ledd i sin behandling av rapporteringen om Kunnskapsdepartementet for 2006 holdt komiteen 30. januar 2008 en åpen kontrollhøring. Tema for høringen var Kunnskapsdepartementets håndtering av avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler.

Statsråd Tora Aasland i Kunnskapsdepartementet og styreleder Jarle Aarbakke deltok på høringen. Referat fra høringen følger som vedlegg til innstillingen.

10.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det er avgitt 48 revisjonsbrev uten merknader, mens 4 virksomheter; Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen i Hedmark, har mottatt revisjonsbrev med merknader. Riksrevisjonens kontroll har videre omfattet departementets forvaltning av statens interesser i totalt 28 selskaper, hvorav 13 heleide og 15 deleide aksjeselskaper. I tillegg er det etablert kontroll med 26 studentsamskipnader. Det er også merknader til statsrådets forvaltning av studentsamskipnadene.

Komiteen har merket seg at departementet ikke hadde utarbeidet skriftlige rutinebeskrivelser til bruk i etatsstyringen av underliggende virksomheter for 2006, og at arbeidet med prinsippene først ble slutført i 2007. Komiteen vil understreke betydningen av felles praksis og rutiner for de ulike avdelinger.

Komiteen viser til at krav til risikovurderinger trådte i kraft 1. januar 2004 med en overgangsbestemmelse på ett år og registrerer at få av de kontrol-

lerte virksomheter kan vise til tilfredsstillende dokumentasjon av risikovurderinger i forbindelse med planarbeidet i 2006. Komiteen forutsetter at arbeidet med å sikre felles metodikk for risikostyring gis høy prioritet.

Komiteen konstaterer at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Høgskolen i Hedmark. Høgskolen har ikke fulgt reglementet om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og om disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekter. Forholdene er tatt opp med høgskolen i tilknytning til revisjon av regnskapene for 2003, 2004 og 2005.

Komiteen ser alvorlig på at forholdene fortsatt ikke er ordnet opp i og forutsetter at saken gis høy prioritet. Komiteen bes informert i forbindelse med Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2007. Komiteen ser videre alvorlig på at det ved revisjonen av årsregnskapet for Høgskolen i Hedmark påvises store utestående fordringer, hull i bilagsrekkefølgen for utgående faktura, svakheter i avstemming av balansekonti og manglende vedlikehold av tilganger til økonomisystemer.

Komiteen vil peke på at det er departementets ansvar å følge utviklingen og sørge for at forvaltningen er forsvarlig og forutsetter at Riksrevisjonen har saken under observasjon.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens merknader vedrørende innføring av nytt lønns- og personalsystem ved Universitet i Oslo. Det nye systemet har i 2006 vært preget av utilfredsstillende driftsstabilitet og et høyt antall alvorlige feil og mangler. Komiteen har merket seg at departementet ser alvorlig på saken og at det er iverksatt en rekke tiltak for å få kontroll over situasjonen. Komiteen forutsetter at forholdet omtales i Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2007.

Komiteen har videre merket seg de vesentlige merknadene til regnskapet ved Universitetet i Stavanger. Revisjonen av den eksternt finansierte virksomheten viste en rekke svakheter og mangler. Komiteen vil peke på at flere av svakhetene er kommunisert med universitetet i tilknytning til revisjonen av regnskapene allerede for 2003 og i 2004 og 2005. Komiteen forutsetter at arbeidet med rette opp svakheter gis høy prioritet og ber om å bli orientert på egnet måte.

Komiteen viser til at det også er vesentlige revisjonsmerknader til regnskapet ved Universitet for miljø- og biovitenskap. Komiteen ser alvorlig på at det over flere år er påpekt mangler i avstemming og sporbarhet mellom lønssystem og regnskapssystem. Komiteen forutsetter at dette bringes i orden og at regnskapsføringen av bidragsprosjekter innrettes slik at det ikke oppstår risiko for at virksomheten

under prosjektfordringer presenterer fordringer på seg selv.

Komiteen ser alvorlig på Riksrevisjonens merknader til studentsamskipnadenes virksomhet og viser til at samskipnadenes oppgave er å ta seg av interesser som knytter seg til studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested. Når undersøkelser viser at samskipnadene har interesser i selskaper med kommersielle målsettinger som ikke er studentrelatert, viser dette behov for klare regler.

Komiteen gjennomførte den 30. januar 2008 en åpen høring i forbindelse med Universitetenes avsetning til bevilgningsfinansiert virksomhet. Bakgrunnen var at de samlende avsetningene var på 2,1 mrd. kroner og at Riksrevisjonen påpeker at kun et fåtall av virksomhetene hadde satt opp spesifisert dokumentasjon for formålet med avsetningene i sitt årsregnskap, i tråd med departementets krav. Komiteen har merket seg at departementet mener at dokumentasjonen av formålet med de bevilgningsfinansierte avsetningene må bedres og forutsetter at Riksrevisjonen mottar nødvendig dokumentasjon for slike avsetninger for framtiden.

Komiteen deler Riksrevisjonens kritikk av at departementet ikke har påsett at det har blitt gjennomført tilsyn etter barnehageloven i 2006. Komiteen vil understreke at tilsyn er et viktig virkemiddel for sikre at målsettingene på barnehageområdet nås.

Komiteen registrerer at det fortsatt skjer en rekke brudd på anskaffelsesreglementet. Ved ca. 1/2 av virksomhetene er anmerkningene de samme i 2006 som de var i 2005.

Komiteen finner det lite tilfredsstillende at man fortsatt ikke har sikret gode rutiner, men registrerer at departementet har pålagt virksomhetene å ta i bruk elektronisk anskaffelsesstøttesystem innen utgangen av 2007. Komiteen forutsetter å bli holdt orientert om resultatet av dette.

Komiteen vil understreke departementets ansvar for å følge opp tidligere merknader og pålegg i forbindelse med framlegging av statsregnskapene. Det er ikke tilfredsstillende at de samme feil og vesentlige mangler gjentar seg år etter år, slik Riksrevisjonens kontroll har avdekket.

11. LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

11.1 Sammendrag

11.1.1 Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

Landbruks- og matdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 13,9 mrd. kroner. Inntektene ble samlet budsjettert med 892 mill. kroner.

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for sju virksomheter, blant dem fire forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Mattilsynet har fått revisjonsbrev med merknader.

11.1.1.1 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTAT- RAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Styring av underliggende virksomheter

Revisjonen har vist at departementet mangler en systematisk og dokumentert vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag for styring og oppfølging av underliggende virksomheter.

Landbruks- og matdepartementet ba i tildelingsbrevene for 2006 samtlige underliggende virksomheter om å foreta en risiko- og vesentlighetsvurdering. Hensikten var blant annet å understreke virksomhetenes selvstendige ansvar for å implementere risikostyring som ledd i sin internkontroll, og å igangsette en prosess hvor formålet er at styringsdialogen mellom departementet og den enkelte virksomhet i større grad skal ta utgangspunkt i systematiske risikovurderinger. Departementet bekrefter at det har vært ulikt nivå og kvalitet på innspillene.

Departementet har opplyst at Mattilsynet og Institutt for skog og landskap ikke hadde utarbeidet skriftlige risikovurderinger for 2006. Veterinærinstituttet har i brev til Riksrevisjonen opplyst at de ikke har utarbeidet risikovurderinger slik tildelingsbrevet krever.

Ifølge departementet utarbeider alle virksomhetene årlige virksomhetsplaner. I tillegg utarbeider virksomhetene flerårige strategiplaner og overordnede strategier.

Revisjonen har vist at Veterinærinstituttet ikke har planer med ett- og flerårig perspektiv.

Alle underliggende virksomheter fikk frist til 15. mars 2007 med levering av årsrapport. Senere er det gitt utsettelse til Veterinærinstituttet og Mattilsynet med nye frister ultimo april 2007.

Departementet viser til at det tidligere ble satt felles frist i rundskriv fra Finansdepartementet, men at dette ble endret til "så snart den foreligger" for 2006. Det er disse føringene departementet har lagt til grunn.

Departementets risiko- og vesentlighetsvurdering

Departementets arbeid med egen risiko- og vesentlighetsvurdering ble startet opp senhøsten 2006 ved dannelsen av en intern nettverksgruppe. Gruppen vil i løpet av første halvår 2007 fullføre en samlet risikoanalyse på departementets område.

11.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

11.1.2.1 MATTILSYNET

Mattilsynet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Grunnlaget for merknadene er:

Manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser

Revisjonen av regnskapet for 2006 viser at det er brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Samme forhold ble også avdekket for 2004- og 2005-regnskapet. Mattilsynet har beklaget forholdene og har igangsatt flere tiltak for å rette opp påpekte mangler. De fleste forholdene som Riksrevisjonen har påpekt, er fulgt opp eller vil bli fulgt opp i 2007.

Mangelfull kontroll av at alle fastsatte krav blir utfakturert

Mattilsynet har manuelle løsninger for innsendelse av fakturagrunnlag fra distriktskontorene ved innkreving av gebyrer for gebyrpliktige oppgaver. Revisjonen av regnskapet for 2005 avdekket manglende dokumentasjon for utført kontroll av inntekter. Mattilsynets nasjonale senter for regnskap, avgifter og lønn har i 2006 gjennomført dokumenterte kontroller på stikkprøvebasis for å etterse at mottatte fakturagrunnlag knyttet til gebyrpliktige oppgaver faktisk er utfakturert. Det er imidlertid ikke etablert noen kontroll på at samtlige fakturagrunnlag blir sendt inn fra distriktskontorene. Avstemmingsrutinen som er etablert, er således begrenset til kun å foreta fullstendighetskontroll av mottatte fakturagrunnlag.

Mangelfull intern kontroll og oppfølging av om rutiner etterleves

Revisjonen av regnskapet for 2006 har avdekket flere forhold som kan knyttes til svakheter i internkontrollen. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler. Resultatet av revisjonen synliggjør at Mattilsynets ledelse i liten grad har gjennomført kontroller for oppfølging/sikring av at rutiner etterleves.

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

Landbruks- og matdepartementet forvalter statens interesser i ett heleid aksjeselskap, tre deleide aksjeselskaper og ett statsforetak. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

11.1.4 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

VETERINÆRINSTITUTTET

Riksrevisjonen hadde merknader til Veterinærinstituttets regnskap for 2005. Bakgrunnen for denne konklusjonen var

- manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser
- kjøp av konsulenttjenester i strid med tjenestemannsloven § 3
- manglende avstemming av kontoer i regnskapet

Revisjonen har også i 2006 påvist brudd på anskaffelsesregelverket. Veterinærinstituttet har igangsatt flere tiltak for å rette opp påpekte mangler knyttet til anskaffelsesvirksomheten og har som målsetting at alle nødvendige anbudsprosedyrer skal være igangsatt innen 1. mai 2007.

Riksrevisjonen anmerket i 2005 manglende avstemming mellom Prøvejournalssystemet og Agresso. Departementet opplyste at det ville bli etablert manuelle kontrollrutiner for avstemming mellom Prøvejournalssystemet og Agresso inntil nye løsninger er innført. Revisjonen av regnskapet for 2006 viser at det ikke er gjennomført noen avstemmingskontroller verken manuelle eller andre, mellom Prøvejournalssystemet og Agresso. Veterinærinstituttet har opplyst at de har etablert en elektronisk løsning med nye kontrollrutiner gjeldende fra 1. januar 2007.

Forholdene vil bli fulgt opp.

11.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Revisjonen av regnskapene for 2006 for Mattilsynet og Veterinærinstituttet viser at det har vært en positiv utvikling i kvaliteten på regnskapsarbeidet. Riksrevisjonen er kritisk til at det i likhet med i 2005 også i 2006 er foretatt anskaffelser både i Mattilsynet og Veterinærinstituttet i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen forutsetter at Landbruks- og matdepartementet følger opp sine egne intensjoner om å ha et særskilt fokus på anskaffelsesvirksomheten i de underliggende virksomheter generelt og Mattilsynet og Veterinærinstituttet spesielt, og at dette fører til forbedringer på området. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil påse at arbeidet med risikostyring og internkontroll blir prioritert og da spesielt i Mattilsynet hvor Riksrevisjonen har avdekket flere forhold knyttet til svakheter i internkontrollen.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Landbruks- og matdepartementets oppfølging av virksomhetenes implementering av risikostyring er og vil være en sentral del av styringsdialogen mellom departementet og virksomhetene framover.

Riksrevisjonen har også merket seg at departementet vil be Veterinærinstituttet å vurdere Riksrevisjonens anførsler om at deres planer kun inneholder budsjettall og mangler verbal forankring til stortingsproposisjon og tildelingsbrev. En slik forankring er av vesentlig betydning for å kunne påse at Stortingets

vedtak og forutsetning blir fulgt opp av departement og underliggende virksomheter.

Riksrevisjonen tar til etterretning at departementet, på tross av at årsrapporten fra noen av virksomhetene ikke forelå før primo mai, mener at de hadde tilstrekkelig med tid til å behandle dem før vårens styringsmøte.

11.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen for 2006 for Landbruks- og matdepartementet har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Mattilsynet har fått revisjonsbrev med merknader. Riksrevisjonen har ingen merknader til statsrådets forvaltning i heleide statlige aksjeselskap.

Komiteen har merket seg at revisjonen av regnskapene for 2006 for Mattilsynet og Veterinærinstituttet viser en positiv utvikling i kvaliteten på regnskapsarbeidet.

Komiteen vil vise til at Riksrevisjonen er kritisk til at det i 2006, i likhet med i 2005, er foretatt anskaffelser både i Mattilsynet og Veterinærinstituttet i strid med regelverket for offentlige anskaffelser.

Komiteen forutsetter at departementet og Mattilsynet gir høy prioritet til oppfølgingen av påviste brudd på regelverk for offentlige anskaffelser, mangelfull kontroll av at alle fastsatte krav blir utfakturert og mangelfull internkontroll og oppfølging av rutiner.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens merknader til Veterinærinstituttets regnskap for 2005 i stor grad er fulgt opp med unntak for etterlevelse av anskaffelsesreglementet der det også i 2006 er påvist brudd.

Komiteen forutsetter at Landbruks- og matdepartementet følger opp sine egne intensjoner om et særlig fokus på å etterleve regelverket for offentlige anskaffelser.

Komiteen viser til at revisjonen har påvist at Landbruks- og matdepartementet har manglet en systematisk og dokumentert vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag for styring og oppfølging av underliggende virksomheter. Komiteen har merket seg at departementets arbeid med egen risiko- og vesentlighetsvurdering ble startet opp senhøsten 2006 ved dannelsen av en intern nettverksgruppe og at en samlet risikovurdering på departementets område skulle fullføres første halvår i 2007. Komiteen viser til at Landbruks- og matdepartementet understreker at oppfølging av risikostyring er og vil være en sentral del av styringsdialogen mellom departementet og virksomhetene framover. Komiteen mener departementets oppfølging av risikostyring er viktig og vil be om å bli informert om arbeidet på en egnet måte.

12. MILJØVERNDEPARTEMENTET

12.1 Sammendrag

12.1.1 *Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006*

Miljøverndepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 2,7 mrd. kroner. Inntektene ble samlet budsjettert med 0,2 mrd. kroner.

Miljøverndepartementet har koordineringsansvar overfor andre departementer på miljøområdet og ansvar for seks underliggende virksomheter og tre fond. Riksrevisjonen har avgitt to revisjonsbrev med merknader og sju revisjonsbrev uten merknader.

12.1.2 *Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader*

12.1.2.1 NORSK POLARINSTITUTT

Norsk Polarinstitut (NP) har fått revisjonsbrev med merknader som er knyttet til følgende:

Materiellforvaltning

Norsk Polarinstitut forvalter i forbindelse med sin ekspedisjonsvirksomhet store mengder verdifullt og/eller lett omsettelig materiell. Dette omfatter blant annet forskningsutstyr og våpen. Riksrevisjonens kontroll viser at NP ikke har et tilfredsstillende materiellsystem hvor alt materiell er registrert.

NP har siden 1997 arbeidet med implementering av nytt elektronisk lagerstyringssystem. Arbeidet har så langt ennå ikke resultert i at NP har tatt i bruk slikt system. Forholdet er tatt opp med Miljøverndepartementet som erkjenner at manglene ved lagerstyringen i NP ikke er fanget opp i etatsstyringssystemet. Departementet vil for fremtiden ha større oppmerksomhet rettet mot interne administrative forhold i etatsstyringen, og regner blant annet med at en tydeligere risikostyring vil bidra til dette.

12.1.2.2 STATENS KARTVERK

Statens kartverk (Kartverket) har fått revisjonsbrev med merknader som er knyttet til følgende:

Materiellforvaltning

Revisjonen har avdekket mangler ved Kartverkets etterlevelse av etablerte rutiner for registrering av eiendeler. Revisjonen kan heller ikke se at Kartverket har utført etterkontroll av det som er registrert for 2006.

Den interne kontrollen skal forhindre styringsvikt, feil og mangler slik at Kartverkets verdier, herunder materiell og utstyr, forvaltes på en forsvarlig måte. Uten en betryggende registrering og etterkontroll vil risikoen for misligheter være til stede og muligheten til å spore eventuelt svinn minimal.

Miljøverndepartementet opplyser at det har tatt opp forholdet i møte med Kartverket, og at Kartverket vil iverksette tiltak for å sikre at registrering av eiendeler skjer i samsvar med regelverket.

Bestillingsfullmakt for Kartverkets samfinansieringsprosjekter

Gjennom prosjektet Norge digitalt utarbeides det forpliktende planer (avtaler) mellom Kartverket og de andre aktørene i Norge digitalt om produksjonen av basiskart for opp til fire år (geodaplaner). Planene omfatter forpliktelser om bidrag fra partene for å finansiere de aktuelle kartene. På grunnlag av disse planene inngår Kartverket avtaler om produksjon av kartdata med ulike leverandører. Kartverket har opplyst at hovedtyngden av slike produksjonsavtaler går over flere år, og at omfanget av slike produksjonsavtaler utgjorde ca. 82 mill. kroner i 2006. Av dette har Kartverket anslått at 20-30 prosent vil bli utbetalt i senere budsjettår.

Revisjonen av Kartverket avdekket at det ikke er innhentet fullmakt til å pådra staten forpliktelser utover gitt bevilgning når leveringstidens lengde innebærer at levering og betaling vil pådra staten forpliktelser for framtidige budsjetter.

Det er imidlertid gitt bestillingsfullmakt til å pådra staten forpliktelser utover bevilgning for sjømålingsdata og kartgrunnlag.

Forholdet er tatt opp med Miljøverndepartementet som opplyser at de ser at det er liten prinsipiell forskjell mellom produksjonsavtalene knyttet til Norge digitalt og produksjonsavtalene knyttet til sjømålingsdata. Det kan derfor være grunn til å behandle disse avtalene bevilgningsmessig på samme måte.

Departementet viser imidlertid til bevilgningsreglementet § 6 annet ledd og Finansdepartementets rundskriv R110 punkt 2.3 a der det blant annet framgår at kjøp av tjenester må gjelde anskaffelser til den ordinære driften av statlige virksomheter.

Departementet mener at anskaffelsene knyttet til Norge digitalt bør kunne falle inn under det aktuelle unntaket fra bevilgningsreglementet. Departementet er likevel i tvil om deres tolkning er riktig, og opplyser at dersom Riksrevisjonen mener unntaksbestemmelsen ikke dekker slike anskaffelser, vil det be Stortinget om et samtykke til at Kartverket kan pådra seg nødvendige utgifter ut over bevilgningen for vedkommende budsjettår.

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

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett deleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

12.1.4 Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

MANGLENDE RAPPORTERING MOT RESULTATMÅL

I forbindelse med revisjonen av 2005-regnskapene påpekte Riksrevisjonen at Miljøverndepartementet ikke hadde tatt med resultatindikatorer som Statens kartverk skulle rapportere på. Revisjonen i 2006 har vist at departementet i tildelingsbrevet for 2006 har tatt med resultatindikatorer i tildelingsbrevet til Kartverket, men at Kartverkets rapportering på enkelte av disse kunne vært noe mer utfyllende.

Saken vil bli fulgt opp.

12.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Polarinstituttet ikke har et tilfredsstillende materiellstyringssystem. Riksrevisjonen har merket seg at Polarinstituttet nå har gjennomført lagertellinger, og at beholdningen er oppdatert samtidig som lagerbevegelser registreres fortløpende.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Statens kartverk vil iverksette tiltak for å ivareta en bedre materiellforvaltning, og at Miljøverndepartementet gjennom den ordinære etatsstyringen vil følge opp dette arbeidet.

Riksrevisjonen forutsetter at Miljøverndepartementet gjennom styringsdialogen vil følge opp materiellforvaltningen i Polarinstituttet og Kartverket, og understreker betydningen av departementets ansvar for at underliggende virksomheter som forvalter materiell av betydelig verdi, har implementert en trygghetsmateriellforvaltning.

Riksrevisjonen viser til sidene 187 og 204 i St.prp. nr. 1 (2005-2006) for Miljøverndepartementet, der det framgår at departementets forslag til vedtak V nr. 2, kun gjelder bestillingsfullmakt i samband med arbeidet med å etablere moderne elektroniske sjøkart for norskekysten. Miljøverndepartementet må derfor innhente bestillingsfullmakt også for de flerårige produksjonsavtalene som ikke er knyttet til sjømålingsdata.

12.2 Komiteens merknader

Komiteen har registrert at det er avgitt syv revisjonsbrev uten merknader og to brev med merknader. Brevene med merknader gjelder Norsk Polarinstitutt og Statens kartverk. I begge institusjoner dreier det seg om et ikke tilfredsstillende system for styring og forvaltning av materiell. Det arbeides begge steder for å forbedre rutinene når det gjelder materiellstyring, noe komiteen forutsetter at departementet følger videre opp.

I Statens kartverk er det et annet forhold som komiteen mener bør følges opp, nemlig utilstrekkelig rapportering av resultatmål, noe Riksrevisjonen

påpekte i forbindelse med regnskapet for 2005. Indikatorene for måloppnåelse som fremgår av tildelingsbrevet for Statens kartverk for 2006 synes i enkelte tilfelle å være mangelfullt fulgt opp, etter rapportene å dømme.

Komiteen har også merket seg at det er divergerende oppfatninger mellom departementet og Riksrevisjonen når det gjelder innhenting av fullmakter når det gjelder å pådra staten fremtidige økonomiske forpliktelser. Konkret gjelder dette avtaler omfattet av prosjektet Norge digitalt for produksjon av basiskart for opptil fire år (geodataplaner).

Omfanget av disse produksjonsavtalene utgjorde 82 mill. kroner i 2006. Kartverket anslår at 20-30 prosent av beløpene vil bli utbetalt i fremtidige budsjettår. Komiteen gir sin tilslutning til Riksrevisjonens syn om at departementet må innhente bestillingsfullmakt også for de flerårige produksjonsavtalene som ikke er knyttet til sjømålingsdata.

13. NÆRINGS- OG HANDELS- DEPARTEMENTET

13.1 Sammendrag

13.1.1 Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

Nærings- og handelsdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 51 mrd. kroner. Budsjetterte inntekter for 2006 var på 61,2 mrd. kroner.

Departementet har ansvar for ti underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) fikk avsluttende revisjonsbrev med merknader.

13.1.1.1 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTAT- RAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

*Anskaffelser i underliggende virksomheter -
departementets styring*

Riksrevisjonen har kontrollert etablerte rutiner for gjennomføring av anskaffelser i seks av departementets underliggende virksomheter (Brønnøysundregistrene, Bergvesenet, Norges geologiske undersøkelse, Sjøfartsdirektoratet, Skipsregistrene og Styret for det industrielle rettsvern). I tillegg har det vært fokusert på mulige misligheter knyttet til anskaffelsesområdet.

Det er bl.a. konstatert følgende mangelfull kompetanse i anskaffelsesregelverket og lite hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet.

Riksrevisjonen kan ikke se av styringsdialogen at departementet har fokusert spesielt på anskaffelser

for noen av de underliggende virksomhetene. Riksrevisjonen er kjent med at departementet har hatt en svært tett styringsdialog med Sjøfartsdirektoratet i forbindelse med flyttingen av virksomheten fra Oslo til Haugesund. Til tross for dette har anskaffelser knyttet til den fysiske flyttingen ikke foregått i henhold til regelverket. Departementet opplyser at det gjennom etatsstyringen vil ta grep for å styrke oppfølging og kontroll av anskaffelsesprosedyrene i virksomhetene. Departementet har i brev til virksomhetene innskjerpet virksomhetsledelsens ansvar for at regelverket for offentlige anskaffelser etterleves.

13.1.1.2 NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTETS FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M.

I Dokument nr. 1 (2006-2007) rapporterte Riksrevisjonen om Samferdselsdepartementets manglende dokumentasjon av oppfølging og kontroll av restruktureringsstilskuddet til Mesta AS. Riksrevisjonen har etter dette gjennomført en undersøkelse av Mestas bruk av restruktureringsstilskuddet i årene 2003-2006. Undersøkelsen viser følgende:

Mesta har etablert tilfredsstillende systemer for disponering av tilskuddet. Det er utarbeidet en skriftlig prosedyre for regnskapsmessig oppfølging av midlene samt kriterier for bruk av tilskuddet. Tildelingskriteriene er fulgt, og informasjonen i selskapets regnskap om bruken av tilskuddet i den aktuelle perioden er korrekt og i samsvar med de forutsetningene som ble lagt til grunn ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002-2003).

Når det gjelder departementets videre oppfølging og kontroll av bruken av restruktureringsstilskuddet til Mesta, har Riksrevisjonen merket seg de tiltakene departementet vil iverksette. Riksrevisjonen vil påpeke at rapporteringen fra en tilskuddsmottaker generelt må være utformet slik at den gjør det mulig for departementet å ivareta sin kontrollfunksjon på en tilfredsstillende måte.

13.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

13.1.2.1 STYRET FOR DET INDUSTRIELLE RETTSVERN (PATENTSTYRET)

Anskaffelser og internkontroll

Riksrevisjonen har kontrollert alle anskaffelsene som Patentstyret hadde foretatt i 2006, hvor det forelå skriftlig avtale. Revisjonen viser at det er svakheter i den overordnede styringen av anskaffelsesområdet. Virksomheten mangler tilstrekkelig kjennskap til gjeldende regelverk og nødvendig kompetanse på området, noe som har ført til brudd på regelverket for samtlige anskaffelser.

Revisjonsgjennomgåelsen viste også at Patentstyret ikke har tilfredsstillende internkontroll, og at det er svikt i enkelte interne rutiner.

Departementet uttaler at det ser alvorlig på de forholdene som Riksrevisjonen har avdekket. Departementet ser det som positivt at Patentstyret nå har iverksatt og planlagt en rekke tiltak for å bedre rutinene på området og sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket, og har bedt om at dette nedfelles i en handlingsplan. Planen er til vurdering i departementet som vil følge opp at tiltakene iverksettes som forutsatt.

Ikt-sikkerhet generelt og det elektroniske saksbehandlingssystemet SANT

Riksrevisjonen vurderte i 2006 om Patentstyret hadde tilfredsstillende rutiner for informasjonssikkerhet og organisering av arbeidet på ikt-området.

Patentstyret hadde ultimo 2003 utarbeidet en handlingsplan for å oppnå et riktig ikt-sikkerhetsnivå i forhold til kartlagt risiko. Tiltak for å bedre rutiner for back-up ble gitt høyeste prioritet. Riksrevisjonens gjennomgang viste at dette ennå ikke var utbedret, og back-up av data og programmer ble fortsatt kun oppbevart i Patentstyrets lokaler. Tap av data kan medføre stort skadeomfang og dermed få store konsekvenser for virksomheten og kundene.

Patentstyret har per i dag ingen egen ikt-strategi. Det foreligger en beredskapsplan i virksomheten. Kriseledelsen har imidlertid ikke gjennomført øvelse i å lede virksomheten gjennom kritiske hendelser. It-seksjonen har heller ikke gjennomført skrivebords-test på hele planen og reetablert utvalgte servere og databaser fra back-up som forutsatt.

I tildelingsbrevet for 2007 ba departementet Patentstyret om å videreføre arbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, med særlig oppfølging av tiltak etter ferdigstilling av beredskapsplanen, både forebyggende tiltak, reetablering av drift, øvelser, opplæring og årlig revisjon. Departementet har tatt dette opp i møte med virksomheten og vil følge opp at planlagte og iverksatte tiltak gjennomføres.

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

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning i totalt 24 selskaper, hvorav 11 heleide aksjeselskaper, 10 deleide aksjeselskaper, to statsforetak og ett særlovsselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

13.1.4 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Patentstyrets regnskap. Disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer brudd på gjeldende

regelverk og er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Riksrevisjonen er kritisk til Patentstyrets manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, mangelfull internkontroll og sviktende styring og kontroll med ikt-sikkerheten. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på de forhold Riksrevisjonen har tatt opp, og at departementet allerede har satt i verk tiltak for å følge opp anskaffelsesområdet og Patentstyret arbeid med å bedre ikt-sikkerheten.

Riksrevisjonen ser også alvorlig på at det er foretatt anskaffelser i fem av seks kontrollerte underliggende virksomheter, uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt. Riksrevisjonen vil understreke at konsekvensene av regelbruddene kan være at anskaffelsene har blitt dyrere enn nødvendig, og valgt anskaffelsesprosedyre medfører liten grad av transparens, noe som anses viktig for å forebygge korrupsjon og misligheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på forholdene, og at departementet har tatt grep for å sikre at underliggende virksomheter har god etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Riksrevisor Geir-Ketil Hansen fratrådte under behandlingen.

13.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen for 2006 har avgitt ni avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) fikk avsluttende revisjonsbrev med merknader.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Patentstyrets regnskap for 2006. Det er påvist manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, mangelfull internkontroll og sviktende styring og kontroll med ikt-sikkerheten. Komiteen deler Riksrevisjonens bekymring og forventer at de påviste regelbrudd og mangelfulle rutiner for internkontroll rettes opp. Komiteen merker seg at departementet ser alvorlig på disse forholdene og har iverksatt tiltak for å følge opp særlig anskaffelsesområdet og ikt-sikkerheten.

Komiteen ser alvorlig på at det er foretatt anskaffelser i fem av seks kontrollerte underliggende virksomheter uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt. Komiteen er enig i at slike regelbrudd kan føre til at anskaffelsene har blitt dyrere enn nødvendig og at de valgte prosedyrer for anskaffelse medførte liten grad av transparens, som ansees som viktig for å forebygge korrupsjon og misligheter. Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke kan se at departementet har fokusert spesielt på regelverket for offentlige anskaffelser i styringsdialogen med noen av de underliggende virksomhetene. Komiteen finner dette lite tilfredsstillende, og vil

understreke viktigheten av å følge opp disse forhold i styringsdialogen.

Komiteen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet uttaler at departementet har tatt grep for å sikre at underliggende virksomheter har god etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, og forventer å se resultater av disse grepene gjennom Riksrevisjonens arbeid med Dokument nr. 1 (2008-2009).

Komiteen forutsetter at Nærings- og handelsdepartementet i fremtiden vil sørge for at underliggende virksomheter følger regelverket for offentlige anskaffelser, og forventer at dette arbeidet prioriteres.

Komiteen viser til Innst. S. nr. 155 (2006-2007) der departementet ble bedt om å prioritere oppfølgingen av Patentstyrets saksbehandlingstid og gjennomføre nødvendige tiltak med sikte på en vesentlig reduksjon av saksbehandlingstiden. Det er oppnådd forbedringer i løpet av 2006, blant annet for varemerke- og designområdet. Imidlertid har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden økt fra ca. 4,2 år i 2005 til ca. 4,3 år i 2006. Målet er å avgjøre patentsøknader innen 3 år i gjennomsnitt, som er i tråd med andre land og Europeisk Patent Organisasjon. Komiteen har merket seg at departementet har bedt Patentstyret om å vurdere ytterligere tiltak for bedre måloppnåelse og forutsetter at dette vil føre til vesentlig redusert saksbehandlingstid.

14. OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET

14.1 Sammendrag

14.1.1 Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

Olje- og energidepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på ca. 25,6 mrd. Inntektene ble samlet budsjettert med 165 mrd. kroner.

Departementet har ansvar for tre virksomheter, ett forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og fire fond. Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

14.1.1.1 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTAT- RAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Dokumentasjon av styringsdialogen

Revisjonen av Olje- og energidepartementets styringsdialog med Enova SF har vist at det i tildelingsbrevet ikke er fastsatt krav til bokføring, dokumentasjon og oppbevaring, det er ikke omtale av hovedelementene for tilskuddsordningene, og det er ikke gitt nærmere vilkår for disponering av renteinntekter for øvrige forvaltningsoppdrag Enova SF forvalter. Renteinntekter på innskudd i banker som ikke er under

statens konsernkontoordning, er således ikke inntektsført i statsregnskapet.

Olje- og energidepartementet opplyser at forholdene er rettet opp for 2007 når det gjelder tilskuddsordningen for naturgass, og at departementet i eget brev vil presisere at disse kravene også gjelder de øvrige ordningene eller tiltakene som forvaltes av Enova SF. Departementet vil dessuten presisere overfor Enova SF at renteinntekter på innskudd i banker som ikke inngår i statens konsernkontoordning, skal tilbakeføres statskassen ved slutten av året. Departementet vil videre inntektsføre opptjente renter fra og med 2007 og vil be Enova SF tilbakeføre renteinntekter for 2006 for inntektsføring på statsregnskapet for 2007.

Rapportering av Statoils mellomværende med Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)

I Årsrapport 2006 for SDØE, utarbeidet av Petoro A/S, framgår det at SDØEs mellomværende med Statoil utgjør 9,2 mrd. kroner i SDØEs favør. Dette kommer ikke fram som tilleggsinformasjon i fotnoten til balansen for SDØE etter regnskapsprinsippet, slik den er tatt inn i statsregnskapet.

Olje- og energidepartementet opplyser at det i samråd med Finansdepartementet vil vurdere bruken av noter i tilknytning til balansen for SDØE etter regnskapsprinsippet i statsregnskapet for 2007.

14.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til virksomhetsregnskapene.

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

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i fem selskaper, hvorav to heleide aksjeselskaper, ett deleid aksjeselskap og to statsforetak. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

14.1.4 Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ingen tidligere rapporterte forhold til oppfølging.

14.1.5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har bemerket at vesentlige forhold som vedrører Olje- og energidepartementets styring av Enova SF, ikke er omtalt i det årlige tildelingsbrevet, og at det ikke er fastsatt nærmere vilkår for disponering av renteinntekter fra øvrige forvaltningsoppdrag som Enova SF forvalter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil ta skritt for å påse at alle vesentlige forhold som vedrører departe-

mentets styring av Enova SF, blir omtalt i det årlige tildelingsbrevet, og at renteinntekter fra øvrige forvaltningsoppdrag som Enova SF forvalter, skal tilbakeføres statskassen ved slutten av året.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet vil vurdere bruken av noter etter regnskapsprinsippet i tilknytning til balansen for SDØE i statsregnskapet.

Riksrevisjonen har i 2007 startet en undersøkelse av statlig virkemiddelbruk for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet. Formålet med undersøkelsen er å belyse i hvilken grad statlige virkemidler på kraftsektoren bidrar til at overføringen av kraft i distribusjonsnettet er sikker og pålitelig i alle deler av landet.

I samarbeid med riksrevisjonene i Sverige, Danmark og Finland har Riksrevisjonen også begynt arbeidet med en undersøkelse av nordisk samarbeid om beredskap i elektrisitetsforsyningen. Målet med undersøkelsen er å belyse beredskapssamarbeidet i Norden før og under et eventuelt sammenbrudd i elektrisitetsforsyningen som berører to eller flere nordiske land.

14.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det er avgitt tre revisjonsbrev uten merknader for de tre virksomheter som departementet har ansvaret for. Det er i tillegg avgitt revisjonsbrev uten merknader for ett forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og fire fond.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i fem selskaper, hvorav to heleide aksjeselskaper, ett deleid aksjeselskap og to statsforetak, og at Riksrevisjonen ikke har merknader til statsrådets forvaltning.

Komiteen noterer seg Riksrevisjonens bemerkning om at vesentlige forhold som vedrører departementets styring av Enova SF ikke er omtalt i det årlige tildelingsbrevet og at det ikke er fastsatt nærmere vilkår for disponering av renteinntekter fra øvrige forvaltningsoppdrag som Enova SF forvalter. Komiteen har, som Riksrevisjonen, merket seg at departementet uttaler at man vil ta de nødvendige skritt for å rette opp disse forhold, og forutsetter at dette følges opp.

Komiteen merker seg videre at departementet, i samarbeid med Finansdepartementet, vil vurdere bruken av noter etter regnskapsprinsippet i tilknytning til balansen for SDØE i statsregnskapet.

15. SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

15.1 Sammendrag

15.1.1 *Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006*

Samferdselsdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 22,6 mrd. kroner. Inntektene ble samlet budsjettet med 2,2 mrd. kroner.

Samferdselsdepartementet har ansvar for seks underlagte virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Statens vegvesen og Luftfartstilsynet har fått revisjonsbrev med merknader

15.1.1.1 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS

FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I
SELSKAPER M.M.

Departementets oppfølging av sentrale selskapers måloppnåelse i forhold til samfunnspålagte oppgaver

I 2006 har Posten Norge AS ikke klart å oppfylle konsesjonskravet i siste kvartal. Konsesjonskravet er at 85 prosent av prioritert brevpost skal være framme innen dagen etter innlevering. For siste kvartal 2006 var andelen av prioritert brevpost som ble levert i samsvar med konsesjonen, 74,4 prosent.

For Avinor AS er det vedtektsfestet at selskapets formål blant annet er å legge til rette for effektiv luftfart. I fjorårets rapport til Stortinget orienterte Riksrevisjonen om at Avinor ville ha et bemanningsunderskudd når det gjelder flygeledere. Avinor AS sliter fortsatt med forsinkelser på grunn av manglende flygelederkapasitet. I tillegg har det vært gjentatte tilfeller av utilstrekkelig kapasitet i sikkerhetskontrollen ved Oslo lufthavn, Gardermoen. Departementet er holdt løpende orientert om flygelederbemanningen, men departementet har ikke mottatt rapporter om bemanningssituasjonen i sikkerhetskontrollen. Avinor mener at effektiviteten i sikkerhetskontrollen er tilfredsstillende, men selskapet vil først i 2011 ha en tilnærmet dekning av behovet for flygeledere.

Samferdselsdepartementet forvalter eierskapet til Avinor AS, Posten Norge AS og NSB AS. Disse selskapene er pålagt viktige oppgaver som har stor betydning for samfunnets funksjon. Både Avinor AS og Posten Norge AS har i 2006 vist sviktende evne til å oppfylle sine samfunnsmessige oppgaver på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen vil følge opp disse forholdene videre.

15.1.2 *Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader*

15.1.2.1 STATENS VEGVESEN

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

Avhending av eiendom

Det er avdekket brudd på avhendingsinstruksen ved salg av en eiendom på ca. 18 dekar i forbindelse med utbyggingen av E6 gjennom Melhus kommune. Den opprinnelige planen var å foreta et makeskifte av eiendommen med privat grunneier, men makeskiftet ble ikke gjennomført. Eiendommen ble solgt til samme grunneier uten utlysing og konkurranse for kr 186 000, mens det i en framlagt takst på eiendommen innhentet av en interessent, antas at verdien kan være ca. 10 mill. kroner.

Samferdselsdepartementet anfører at det ikke er åpenbart at avhendingsinstruksen er brutt, men forutsetter likevel at Vegdirektoratet innskjerper at avhendingsinstruksen skal følges.

Drift og vedlikehold

Revisjonen av kontrakter til drift og vedlikehold av veier (funksjonskontrakter) har avdekket at det er mangler ved entreprenørenes kvalitetsplaner. Det er videre konstatert at det fortsatt ikke foreligger felles trekkssystem for arbeid som ikke er utført i henhold til funksjonskontraktene, og at det er mangler ved overtakelsesforretninger ved avslutning av kontraktene. Det er grunn til å anta at staten taper betydelige beløp hvert år på grunn av manglende kontroll og avklaring av om drift og vedlikehold av veier er i samsvar med inngåtte avtaler.

Etterslep på veiene er forskjellen mellom den kvalitetsnormen veiene skal ha, og den kvaliteten som er registrert. Det er registrert at behandlingen er svært forskjellig fra kontrakt til kontrakt og fra region til region.

De samme manglene ble også anmerket til 2004- og 2005-regnskapene.

Samferdselsdepartementet oppgir at Statens vegvesen vil gjennomføre et opplæringsprogram for bedre å ivareta byggherrens rettigheter i forhold til kravet om at entreprenørene skal ha et fungerende kvalitetssystem og kvalitetsplaner. Nye og strengere krav til entreprenørenes kvalitetssystem vil også kunne bidra til forbedringer av tilstanden for veistrekninger med etterslep.

Anskaffelser

Riksrevisjonens kontroll av anskaffelsene i Statens vegvesen har avdekket vesentlige feil og mangler knyttet til ivaretagelse av konkurranse, likebehandling av anbydere og manglende overholdelse av interne kontrollrutiner. Det er avdekket stort omfang av direkte kjøp, oppsplitting av innkjøp for å unngå bestemmelsene om konkurranse, manglende protokollføring for dokumentasjon av anskaffelser over nasjonal grenseverdi, manglende anvisning av personer med budsjettdisponeringsmyndighet og mangler

på henvisninger mellom faktura og avtale i saksarkiv. Flere av forholdene ble også anmerket til regnskapet for 2005.

Samferdselsdepartementet anfører at det har vært registrert få innsendte forenklete protokoller til de ulike anskaffelsesnemndene sett i forhold til hva som faktisk har vært anskaffet, men bruk av protokoller er presisert i forbindelse med ny anskaffelsespolicy i 2007. Videre er det innskjerpet hvilket ansvar den enkelte har i forbindelse med attestasjon og anvisning.

Revisjon av bompengearvtaler

Det er gjennomført kontroll av avtaler som Statens vegvesen har inngått med 17 bompengeselskaper. Formålet med undersøkelsen har vært å se hvordan statens interesser blir ivaretatt gjennom Statens vegvesens overordnede forvaltning av ordningen og kontroll i forhold til styring av bompengeprojekter i drift.

Det er avdekket at det er betydelige avvik i mange av avtalene i forhold til avtalemalen som Statens vegvesen legger til grunn for bompengeprojektene.

Det er også stilt spørsmål ved bompengeselskapenes engasjement og bruk av bompenger til paraplyorganisasjonen Norvegfinans. Bompengeselskapene har eierandeler i organisasjonen samtidig som de betaler en årlig kontingent.

Kontroll av utlysinger av driftstjenester i bompengeselskapene i DOFFIN etter 2003, viser at kun en femtedel av selskapene har forsøkt å lyse ut driftstjenestene. Det kan kun dokumenteres at to av bompengeselskapene har lyst ut driften på anbud.

Av de 17 kontrollerte selskapene har åtte bompengeselskaper under 10 prosent administrative kostnader, sju selskaper var i intervallet 10-30 prosent og to selskaper har over 30 prosent i administrative kostnader.

Ved kontroll av rekvisisjons- og betalingsplaner for 2005 er innbetalte midler til Statens vegvesen sammenlignet mot utbetalte beløp i regnskapet til et utvalg av bompengeselskapene. I flere av selskapenes regnskaper framgår det verken av regnskapsavlegget eller årsberetningen hvilket beløp selskapet har innbetalt til Statens vegvesen.

En gjennomgang av styresammensetning, daglig ledelse og drift av selskapene i utvalget har også avdekket flere forhold.

Samferdselsdepartementet opplyser at Vegdirektoratet for tiden arbeider med å revidere standardmalen for bompengearvtalene. Det er blant annet foreslått at bompengeselskapene må godta et sett med vedtekter som Statens vegvesen skal utarbeide. Styresammensetning og utnevnelsen av daglig leder kan

da tas inn i avtalen eller vedtektene som saker Vegdirektoratet skal ha medbestemmelsesrett i.

Lønn

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for Statens vegvesen for 2005 knyttet til mangelfull kontroll av grunnlagsdata ved overgang til nytt lønssystem og til manglende dokumentasjon ved utbetaling av overtid og reisetid til avspasering.

Revisjonen av 2006-regnskapet viser at det fortsatt ikke er sporbarhet mellom tidsregistreringssystemet og lønssystemet, og at kvalitetssikring av grunnlagsdata fortsatt ikke er tilfredsstillende gjennomført vedrørende overtid og reisetid til avspasering.

Samferdselsdepartementet opplyser at Vegdirektoratet vil foreta kontroller og revisjoner for å sikre at rutiner og retningslinjer innen lønnsområdet blir fulgt.

Nedbemanning/konsulentbruk

Det er gjennomført revisjon av måloppnåelsen for nedbemanning i forbindelse med omorganiseringen av Statens vegvesen. Det var estimert en reduksjon fra 5 000 årsverk til 4 000 årsverk i ny organisasjon. Ved utgangen av 2006 var bemanningen i Statens vegvesen 4 580 årsverk. Samtidig viser kostnader til konsulenter i perioden 2003-2006 en økning på ca. 600 mill. kroner eller ca. 70 prosent.

Samferdselsdepartementet opplyser at økningen i bemanningen har sammenheng med Nasjonal transportplan 2006-2015 som har medført et større oppgavevolum for Statens vegvesen sammenlignet med opprinnelige forutsetninger. Dette er også mye av årsaken til økningen i konsulenttjenester, sammen med gjennomføring av nye plannivåer og store interne satsingsområder.

15.1.2.2 LUFTFARTSTILSYNET

Luftfartstilsynet har fått avsluttende brev med merknader som blant annet er knyttet til følgende:

Tilsynsavvik

En av Luftfartstilsynets hovedoppgaver er å føre tilsyn med flysikring og luftfartøy. Riksrevisjonen anmerket i 2005 at Luftfartstilsynet hadde en stor økning i forfalte tilsynsavvik innenfor flysikring og luftfartøy som ikke var fulgt opp på en tilfredsstillende måte internt og eksternt i henhold til rutinene. Riksrevisjonen har merket seg at det er iverksatt tiltak og etablert nye rapporteringsrutiner som har ført til en positiv utvikling når det gjelder avslutning av gamle saker med tilsynsavvik. Revisjonen for 2006 viser imidlertid at mange avvik lukkes midlertidig

etter tilbakemelding fra tilsynsobjektene, men at det kan ta inntil to år før tilbakemeldingene blir verifisert og avvirket endelig lukket.

Gebyrinntekter

Revisjonen for 2006 har avdekket at det ikke er etablert tilfredsstillende interne kontrollrutiner og et rapportsystem som sikrer dokumentasjon, kontrollspor og riktig utfakturering av gebyrinntektene ved tilsyn. Samme forhold ble tatt opp i forbindelse med revisjonen av 2005-regnskapet.

Samferdselsdepartementet mener det er viktig at Luftfartstilsynet internt har lik praksis når det gjelder utfakturering, dokumentasjon og at fakturering skjer umiddelbart etter at tjenesten er levert.

Virksomhetsplan - intern kontroll

Riksrevisjonen har også registrert at det ikke var foretatt en risiko- og vesentlighetsvurdering med etablering av hensiktsmessige interne kontrollrutiner for driftsåret 2006. I henhold til reglement for økonomistyring i staten § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll.

Samferdselsdepartementet viser til at det i tildeingsbrevet for 2007 er tatt inn et eget punkt om risiko- og vesentlighetsvurderinger. Når det gjelder virksomhetsplan, vises det til at Luftfartstilsynet for 2007 har lagt opp til en omfattende prosess for planlegging.

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

DEPARTEMENTETS HÅNDTERING AV ULIKE ROLLER I FORBINDELSE MED EIERSTYRINGEN I NSB AS

Staten ved Samferdselsdepartementet eier 100 prosent av aksjene i NSB AS. Samferdselsdepartementet har opplyst at i forbindelse med forhandlingsprosessen med NSB AS om kjøp av persontransport med tog, tok departementet kontakt med administrativ ledelse i NSB og gjorde klart at kontakten ble tatt som eier. Departementet ba selskapet om å akseptere en avtale og gjorde oppmerksom på at det, om nødvendig, ville bli innkalt til en ekstraordinær generalforsamling hvor forhandlingene om ny rammeavtale ville bli tatt opp. Departementet opptrådte dermed i rollen som eier samtidig som det utøvet rollen som kjøper. Dette både svekker NSB AS' mulighet for en reell forhandlingsposisjon og skaper uklarhet med hensyn til ansvarsfordelingen vedrørende selskapets kontraktsinngåelse.

15.1.4 Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTAT- RAPPORTERING

Riksrevisjonen foretok i 2005 en sammenligning mellom Samferdselsdepartementets mål og prioriteringer i St.prp. nr. 1 (2003-2004) for budsjettåret 2004 og de rapporteringene departementet har avgitt i St.prp. nr. 1 (2005-2006) for 2004 til del II, Nærmere om de enkelte budsjettforslag. Kontrollen avdekket at det var ulik struktur under de enkelte programkategoriene, at endringen fra ett år til et annet vanskeliggjør kontrollen, og at måleparameterne var beskrivende og lite målbare. Videre viste kontrollen at det var få styringsparametere i tildelingsbrevene fra departementet til virksomhetene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i Innst. S. nr. 155 (2006-2007) at Riksrevisjonen rapporterer særskilt om departementets arbeid på området.

Tildelingsbrevene til virksomhetene i 2007 har blitt mer detaljerte og inneholder flere målbare styringsparametere, og synes derfor å være i tråd med reglement for økonomistyring i staten § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

Når det gjelder St.prp. nr. 1 (2006-2007), har det skjedd en strukturell endring av innholdet i resultatrapporteringen, men siden Samferdselsdepartementet først høsten 2006 ble kjent med merknadene, antar Riksrevisjonen at departementet vil trenge noe mer tid til å gjøre hensiktsmessige endringer.

Saken følges opp.

STATENS VEGVESEN

Eiendommer og eiendeler

Riksrevisjon anmerket i 2005 at Statens vegvesen ikke hadde oversikt over sine eiendommer, tomter og eiendeler.

I departementets svar ble det opplyst at det har tatt lang tid å avklare overføringer av eiendommer til Mesta AS, men at prosessen skulle være avklart i 2006. Et eget register over eiendommer skulle derfor være på plass i løpet av første halvår 2007.

Saken følges opp.

15.1.5 Riksrevisjonen uttaler

STATENS VEGVESEN

Riksrevisjonen har i regnskapsåret 2006 vesentlige merknader til regnskapet for Statens vegvesen. Flere av de samme forholdene ble også tatt opp i 2004 og 2005. Riksrevisjonen understreker departementets ansvar for at det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll, jf. bestemmelsene om økonomistyring i staten.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at avhendingsinstruksen ikke ble fulgt ved salg av eiendom i Melhus, slik at staten kan ha blitt påført et betydelig økonomisk tap. Riksrevisjonen har merket seg at Vegdirektoratet har innskjerpet overfor regionen at avhendingsinstruksen skal følges, og at Vegdirektoratet vil vurdere tiltak etter å ha avklart hvordan situasjonen i etaten er.

Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at det kun unntaksvis benyttes konvensjonalbot når entreprisekontrakter ikke avsluttes innen fristen. Videre er det meget uheldig at det ifølge overtakelsesprotokollene gis fristforlengelse på forhold som staten som byggherre ikke er ansvarlig for. Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at det er svært ulik praksis ved behandling av sikkerhetsstillelse ved entreprisekontraktene. Riksrevisjonen har merket seg at Vegdirektoratet vil innta i ny håndbok 151 hvordan konvensjonalbot skal behandles. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Vegdirektoratet vil gjennomføre stikkprøvekontroller av entreprisekontrakter for å kontrollere hvordan sikkerhetsstillelse blir behandlet, og deretter vurdere eventuelle nødvendige tiltak.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det heller ikke for 2006 var etablert et felles trekk- eller sanksjonssystem for entreprenørens manglende oppfylling av kontrakter for arbeid til drift og vedlikeholdscontrakter. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke foreligger sentrale retningslinjer for entreprenørens kvalitetsplan for oppfølging av funksjonskontrakter.

Riksrevisjonen ser også alvorlig på at det først høsten 2007 vil bli implementert rutiner for overtakelsesforretning og behandling av etterslep ved funksjonskontrakter.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det også for 2006 er konstatert brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket er anmerket også ved regnskapene for 2004 og 2005.

Riksrevisjonen konstaterer at det er store avvik fra standardavtalen ved inngåelse av avtaler med bompengeselskap som svekker Statens vegvesens kontrollmuligheter av bompengeselskapene. Riksrevisjonen har merket seg at Vegdirektoratet arbeider med en revisjon av avtalen. Riksrevisjonen har registrert at flere bompengeselskaper har innkrevningskostnader på 20-30 prosent. Riksrevisjonen har merket seg at departementet viser til blant annet lav trafikk. Riksrevisjonen er meget kritisk til at bompenger brukes til eierandeler og årlig kontingent i en paraplyorganisasjon som ikke er underlagt kontroll. Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at bompengeselskapene ikke etterlever regelverket for offentlige anskaffelser ved konkurranseutsetting av administrative tjenester. Riksrevisjonen ser meget alvorlig

på den rolleblanding i ledelse, drift og styring av bompengeselskapene som revisjonen har avdekket.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det heller ikke for 2006-regnskapene var automatisk avstemming mellom tidsregistreringssystemet og lønssystemet. Dette kan ha ført til feilutbetalinger. Videre kan det knyttes usikkerhet til saldoene for opparbeidet fleksitid, overtid og reisetid til avspasering. Riksrevisjonen registrerer at det fra 1. april 2007 er tatt i bruk nytt tidsregistreringssystem som forsystem til lønssystemet, og at dette vil kunne forhindre feilutbetalinger for framtiden.

Riksrevisjonen registrerer at målsettingen om nedbemanning i Statens vegvesen slik som forutsatt i Nasjonal transportplan 2006-2015, ikke er nådd. Samtidig finner Riksrevisjonen det meget uheldig at kostnader til konsulenttjenester har økt med 600 mill. kroner eller vel 70 prosent i perioden 2003-2006.

Riksrevisjonen ser positivt på de mange konkrete tiltakene departementet har redegjort for når det gjelder Statens vegvesen, og forutsetter at departementet vil følge opp gjennomføringen og resultatene av disse.

LUFTFARTSTILSYNET

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet mener Luftfartstilsynets praksis ved lukking av tilsynsavvik, er i samsvar med den tilsynsvirksomhet Luftfartstilsynet er satt til å ivareta. Riksrevisjonen har merket seg at det kan ta inntil to år fra tilsynsobjekter har meldt om gjennomførte tiltak til Luftfartstilsynet kontrollerer om disse faktisk er utført.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Luftfartstilsynet ikke har etablert tilfredsstillende rutiner for utfakturering av gebyrer etter regning. Det er svakheter ved grunnlagsdokumentasjonen, og det mangler kontrollspor for oppfølging av at samtlige gebyrinntekter blir fakturert. Riksrevisjonen har merket seg at Luftfartstilsynet vil gjennomføre tiltak for å bedre kontrollen.

Riksrevisjonen registrerer at Samferdselsdepartementet er enig i at Luftfartstilsynets praksis for tildeling av tilskudd bør endres og må være rettet mot organisasjoner i luftfarten og å ha nytte for tilsynet.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp det forhold at Luftfartstilsynet ikke har utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurderinger og en virksomhetsplan for 2006, slik de er pålagt å gjøre etter økonomireglementet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke har uttalt seg til bemerkningen.

DEPARTEMENTETS HÅNDTERING AV ULIKE ROLLER I FORBINDELSE MED EIERSTYRINGEN I NSB AS OG OPPFØLGING AV SENTRALE SELSKAPERS MÅLOPPNÅELSE I FORHOLD TIL SAMFUNNSPÅLAGTE OPPGAVER

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet i forbindelse med forhandlingsprosessen med NSB AS om kjøp av persontransporttjenester med tog blandet rollene sine som kjøper og eier. Dette kan ha svekket NSB AS' forhandlingsposisjon, og skapt uklarhet med hensyn til ansvarsfordelingen vedrørende selskapets kontraktsinngåelse.

Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at departementet i 2006 i liten grad fulgte opp om målene som er fastsatt i de respektive stortingsmeldingene om virksomheten til NSB AS, Posten Norge AS og Avinor AS, ble oppnådd. For NSB AS skjer mye av departementets styring gjennom avtale om kjøp av persontransporttjenester. Riksrevisjonen har i oppfølging av Dokument nr. 3:4 (2003-2004), jf. Dokument nr. 3:1 (2007-2008), funnet at avtaleverket for 2007-2010 gir departementet forbedret mulighet for oppfølging av at de fastsatte målene nås. Riksrevisjonen påpeker samtidig at en hensiktsmessig styring gjennom kjøpsavtalen forutsetter at avtalen bygger på reelle forhandlinger.

Riksrevisjonen har også merket seg at departementet har satt i gang et prosjekt der blant annet formålet er å sikre gode, etterprøvbare prosesser i håndteringen av departementets ulike roller og å finne forbedringspunkter i forholdet mellom departementet og selskapene. Riksrevisjonen vil følge opp effekten av departementets tiltak.

15.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Samferdselsdepartementets utgiftsbudsjett for 2006 var på 22,6 mrd. kroner, at inntektene ble samlet budsjettert med 2,2 mrd. kroner og at Samferdselsdepartementet har ansvar for seks underlagte virksomheter, hvor Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader, mens Statens vegvesen og Luftfartstilsynet har fått revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Samferdselsdepartementets forvaltning av statens interesser i flere selskaper.

Komiteen har merket seg at Posten Norge AS i 2006 ikke har klart å oppfylle konsesjonskravet i siste kvartal. Videre har komiteen merket seg at Avinor AS fortsatt sliter med forsinkelser på grunn av manglende flygelederkapasitet og at kapasiteten i sikkerhetskontrollen i Oslo Lufthavn Gardermoen ikke er tilstrekkelig. Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen har uttalt at de vil følge opp at selskapene Avinor AS og Posten Norge AS i 2006 har vist

sviktende evne til å oppfylle sine samfunnsmessige oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet i forbindelse med forhandlingsprosessen med NSB AS om kjøp av persontransporttjenester med tog blandet rollene sine som kjøper og eier, og at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet i 2006 i liten grad fulgte opp om målene som er fastsatt i de respektive stortingsmeldingene om virksomheten til NSB AS, Posten Norge AS og Avinor AS, ble oppnådd. Komiteen har merket seg at departementet har satt i gang et prosjekt der blant annet formålet er å sikre gode, etterprøvbare prosesser i håndteringen av departementets ulike roller og å finne forbedringspunkter i forholdet mellom departementet og selskapene og at Riksrevisjonen vil følge opp effekten av departementets tiltak.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens påpeking av mulige uheldige konsekvenser ved at forvaltningen av eierskapet til Baneservice AS som skal drive etter forretningsmessige prinsipper og i konkurranse med andre selskaper, ligger i samme seksjon som forvaltningen av den øvrige sektorpolitikken på området, og er tilfreds med at Riksrevisjonen vier departementets håndtering av eierrollen i forhold til andre roller særlig oppmerksomhet.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har en rekke merknader knyttet til regnskapet for Statens vegvesen og Luftfartstilsynet. Komiteen forutsetter at Samferdselsdepartementet tar tak i og sikrer at regelverket for offentlige anskaffelser følges og ber om at departementet på egnet måte informerer Stortinget når det gjelder Statens vegvesens praktisering og oppfølging av regelverket om offentlige anskaffelser.

Komiteen viser til at Statens vegvesen har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som blant annet er knyttet til avhending av eiendom, drift og vedlikehold, anskaffelser, revisjon av bompengeaftaler, lønn og nedbemanning/konsulentbruk. Videre viser komiteen til at Luftfartstilsynet har fått avsluttende brev med merknader som blant annet er knyttet til tilsynsavvik, gebyrinntekter, tilskudd og virksomhetsplan og internkontroll.

Komiteen er tilfreds med at tildelingsbrevene til virksomhetene i 2007 har blitt mer detaljerte og inneholder flere målbare styringsparametere, og forutsetter at de er i tråd med reglement for økonomistyring i staten, jf. § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapsåret 2006 for Statens vegvesen, og har merket seg at flere av de samme forholdene også ble tatt opp i 2004 og 2005. Komiteen vil i likhet med Riksrevisjonen understreke departementets ansvar for at det gjennomføres

kontroll med virksomheten, og at virksomheten har forsvarlig internkontroll, jf. bestemmelsene om økonomistyring i staten. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at avhendingsinstruksen ikke ble fulgt ved salg av eiendom i Melhus, slik at staten kan ha blitt påført et betydelig økonomisk tap, og tar til etterretning at Vegdirektoratet nå har innskjerpet overfor regionen at avhendingsinstruksen skal følges, og at Vegdirektoratet skal vurdere tiltak etter å ha avklart hvordan situasjonen i etaten er.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen i forbindelse med revisjonen av Statens vegvesen påpeker følgende kritikkverdige forhold:

- at det kun unntaksvis benyttes konvensjonalbot når entreprisekontrakter ikke avsluttes innen fristen
- at det ifølge overtakelsesprotokollene gis fristforlengelse på forhold som staten som byggherre ikke er ansvarlig for
- at det er svært ulik praksis ved behandling av sikkerhetsstillelse ved entreprisekontraktene
- at bompengeselskapene ikke etterlever regelverket for offentlig anskaffelser ved konkurranseutsetting av administrative tjenester.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ser positivt på de mange konkrete tiltakene departementet har redegjort for når det gjelder Statens vegvesen, og forutsetter at departementet vil følge opp gjennomføringen og resultatene av disse.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp det forhold at Luftfartstilsynet ikke har utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurderinger og en virksomhetsplan for 2006, slik de er pålagt å gjøre etter økonomireglementet. Komiteen forutsetter at dette kommer i orden framover.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at Riksrevisjonen har registrert store avvik fra standardavtalen ved inngåelse av avtaler med bompengeselskaper. Dette svekker de kontrollmuligheter Statens vegvesen har overfor bompengeselskapene. Disse medlemmer har merket seg at Vegdirektoratet arbeider med en revisjon av avtalen. Med henblikk på all den informasjon som har kommet frem i mediene om at bompenger har vært brukt til formål med tvilsom relevans for det som var forutsetningene med innkrevingene, mener disse medlemmer at dette arbeidet må prioriteres høyt. Det bør være klare rammer og mulighet for sanksjoner ved tvilsom bruk av midler.

Riksrevisjonen har registrert at innkreivingskostnadene i enkelte selskaper er opp mot 20-30 prosent

av innbetalte bompenger. Det er nærliggende å anta at dette har en klar sammenheng med den rolleblending i ledelse, drift og styring av bompengeselskapene som Riksrevisjonen har avdekket. Disse medlemmer mener at de forhold Riksrevisjonen her har påvist ikke kan aksepteres. Dette er ikke god samfunnsøkonomi og en svært dårlig ivaretagelse av interessene til dem som bruker de aktuelle veistrekningene. Disse medlemmer forutsetter at departementet innretter seg etter Riksrevisjonens kritikk uten unødig opphold.

16. UTENRIKSDEPARTEMENTET

16.1 Sammendrag

16.1.1 Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006

Departementets budsjett for 2006 var på 21,6 mrd. kroner. Budsjetterte inntekter for 2006 var 49 mill. kroner.

Det er avgitt to avsluttende revisjonsbrev, begge uten merknader. Revisjonen av regnskapet for Utenriksdepartementet viser at det fortsatt er svakheter i departementets forvaltning av tilskudd. Det er også tatt opp forhold knyttet til styring av utenriksstasjoner.

16.1.1.1 STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET I FORHOLD TIL DET ÅRLIGE BUDSJETTET

Besøksrevisjon ved ambassader

Riksrevisjonen har som en del av revisjonen av departementets regnskaper for 2006 gjennomført besøksrevisjon ved åtte utenriksstasjoner.

Samarbeidsavtale mellom Statsbygg og Utenriksdepartementet

Samarbeidet mellom Utenriksdepartementet og Statsbygg når det gjelder utenlandseiendommer, reguleres av en egen rammeavtale. Det er ikke foretatt revisjon av avtalen siden inngåelsen i 2000, og den er ikke i samsvar med nåværende praksis/samarbeid. Avtalen synes uklar når det gjelder rutiner og ansvarsforhold i forbindelse med inngåelse av kontrakter, oppfølging, kontroll og utbetalinger som ambassaden skal utføre på vegne av Statsbygg. Dette har blant annet ført til pådratte utgifter utover kjente fullmakter.

Samarbeidsavtale mellom Innovasjon Norge og Utenriksdepartementet

I samsvar med Stortingets vedtak ble det 30. januar 2004 inngått en særskilt samarbeidsavtale mellom Innovasjon Norge (IN) og Utenriksdeparte-

mentet om integrering av INs uteapparat i utenriks-tjenesten. Integreringsprosessen på det administrative området har tatt mye tid og ressurser, og har ikke ført til effektivisering verken for ambassadene eller IN.

Mangelfulle rutiner på inntektsområdet

Wien-konvensjonen regulerer gjensidig fritak for en del skatter og avgifter. Ved ambassaden i Moskva, Kiev og ved generalkonsulatene i St. Petersburg og Murmansk var det ikke etablert rutiner for å kreve refusjon av betalt merverdiavgift. Dette skjedde til tross for at det forelå oversikt fra lokale myndigheter over typer varer/tjenester som det kunne kreves refusjon for. Det ble ved flere av stasjonene påpekt manglende rutiner på inntektsområdet.

Departementets tilskuddsforvaltning

Bilateral bistand til Zambia, Malawi og Mosambik

Riksrevisjonen har som en del av den løpende revisjonen av Utenriksdepartementets regnskap for 2006 gjennomført revisjon av bilateral bistand til Zambia, Malawi og Mosambik.

Departementets styringsfunksjon

Rapporteringsrutiner

Ambassadene mottar tildelingsbrev fra departementet hvor det gis generelle og landspesifikke føringer som ambassadene skal forholde seg til. Revisjonen viser at det er noe uklart hvordan og på hvilke føringer i tildelingsbrevet det skal gis tilbakereportering.

Departementet har svart at det ikke kreves formell tilbakereportering på tildelingsbrevene. Føringerne følges opp i den kontinuerlige dialogen med ambassadene.

Korrupsjon/misligheter

I Dokument nr. 1 (2006-2007) tok Riksrevisjonen opp Utenriksdepartementets håndtering av korrupsjon. Det ble i den forbindelse blant annet påpekt at det var behov for retningslinjer for behandling av korrupsjonsmistanker. Utenriksdepartementet har i tildelingsbrev til bistandsambassadene for 2006 opplyst at departementet i løpet av 2006 ville utarbeide en oppdatert veiledning på behandling av korrupsjonsmistanker. Etter det Riksrevisjonen kjenner til, er denne ikke utarbeidet.

Revisjonen på ambassadene viste at praksis med hensyn til håndtering og rapportering av misligheter varierer. Det er uklart hvilke tiltak departementet har satt i verk for å gjøre behandlingen av mulig korrupsjon og misligheter mer ensartet og for å sikre mer enhetlig innrapportering.

Departementet har opplyst at det innen rammen av Utenriksdepartementets anti-korrupsjonsprosjekt arbeides med tiltak for å sikre at det ikke skjer korrupsjon knyttet til forvaltning av midler på departementets budsjett. Det utarbeides i den forbindelse nye retningslinjer for utenriktjenestens håndtering av saker hvor det er mistanke om korrupsjon eller andre økonomiske misligheter.

Mål- og resultatoppnåelse

Målsettinger i prosjektene, resultatindikatorer, risikomomenter og resultatrapportering

Riksrevisjonens gjennomgang av prosjekter viste at fastsatte målsettinger til dels var vide og runde og beskrevet med begreper som for eksempel å "forbedre tilgang", "forbedre kvalitet" og "styrke individers evne til å ta ansvar".

Riksrevisjonen har merket seg at rapporteringen i prosjektene ofte er forsinket. For årsrapportene er det tilfeller hvor rapportene ikke mottas og godkjennes før året etter rapporteringsperiodens slutt. Siden disse rapportene beskriver fullføringsgrad i forhold til resultatindikatorene, kan dette vanskelig fungere som oppfølgingsverktøy for måloppnåelse og framdrift.

Det er også registrert at for flere av de undersøkte prosjektene blir det avgitt omfangsrike, beskrivende og generelle framdriftsrapporter. Det er spørsmål om rapporteringen i slike tilfeller gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere framdrift og hva som faktisk oppnås av resultater utover gjennomførte aktiviteter.

Departementet har svart at det foregår et løpende arbeid i departementet og Norad for å oppnå bedret mål- og resultatstyring. Departementet uttaler videre at utforming av resultatindikatorer og rapportering på resultater er blant de største utfordringene for bistandsforvaltningen. Norad arbeider på oppdrag fra departementet blant annet med flere nye håndbøker/veiledere for å identifisere og rapportere på resultater.

Budsjettstøtte

Budsjettstøtten er ment å være støtte for fattigdomsbekjempelse i de tre mottakerlandene. Kontroll av dokumentasjonen ved ambassadene og samtaler med saksbehandlere viser imidlertid at kontrollen med sluttbruken av midlene er svak, og risikoen for misbruk av midler er høy. Dette skyldes at landene har svake regnskapsystemer, og at kompetansen hos regnskapsmedarbeiderne gjennomgående er lav.

Departementet har svart at forutsetningene som ligger til grunn for norsk budsjettstøtte, er politisk vilje og evne til å gjennomføre landets fattigdoms- eller utviklingsstrategi for å styrke landets egne institusjoner. Som med all type bistand er det en viss fare

for at midler som gis som generell budsjettstøtte, brukes til formål som ikke er i samsvar med disse forutsetningene. Erfaring viser imidlertid at budsjettstøtte har positive effekter på kvaliteten på finansforvaltningssystemet.

Utbetaling av budsjettstøtte til Tanzania - Rapport fra revisjonssamarbeidet Harmonization in Overseas Audit Practices (HOAP)

Som en følge av UTSTEIN-samarbeidet begynte riksrevisjonene i de samme landene å drøfte en mulig samordning av revisjonen i de landene hvor det ble tatt sikte på å harmonisere og koordinere utviklingsprogrammene. Dette samarbeidet kalles HOAP (Harmonization in Overseas Audit Practices). En koordinert revisjonsinnsats, ved at noen riksrevisjoner utfører revisjon på vegne av andre riksrevisjoner, gjør revisjonsarbeidet mindre belastende for både givere og mottakere.

I juni 2006 gjennomførte HOAP-gruppen en revisjon av budsjettstøtten til Tanzania for 2004-2005. I revisjonsrapporten ble det blant annet fokusert på offentlige anskaffelser, overvåking av budsjettstøtte, misligheter og korrupsjon, regnskapsføring og revisjon.

Offentlige anskaffelser

Tanzania vedtok i 2004 ny lov om offentlige anskaffelser. I den forbindelse er det opprettet to tilsyn som har som oppgave å føre kontroll med alle offentlige innkjøp. HOAPs undersøkelse viser at disse tilsynene ennå ikke er tilstrekkelig funksjonelle, og at de heller ikke har nødvendig kompetanse. Offentlige anskaffelser utgjør ca. 70 prosent av utgiftene i Tanzanias statsregnskap. Norges avtaler med Tanzania har generelt bestått i at Tanzania selv skal foreta anskaffelser.

Departementet opplyser at i Norads faglige vurdering i forundersøkelsen for generell budsjettstøtte til Tanzania er offentlige innkjøp nevnt som en av de høyeste risikofaktorene. Mangel på personell og kapasitet er de to viktigste faktorene for risikoen. Av tiltak som er satt i verk for å redusere risikoen, opplyser departementet at i tillegg til et nært giversamarbeid er det også samarbeid med organisasjoner innen det sivile samfunn for å overvåke bruken av offentlige midler generelt og offentlige innkjøp spesielt. Videre har reformprogrammet Public Financial Management Reform Programme (PFMRP) bidratt til å heve kvaliteten på offentlige innkjøp.

Budsjettstøtte (PRSB) overvåking

For å overvåke implementering og gjennomføring av mer enn 70 tiltak, er det etablert ulike ekspert- og arbeidsgrupper der både giverne og mottakerne er

representert. HOAP-gruppen har registrert at det ikke er etablert noen gruppe som har særskilt ansvar for å kontrollere og overvåke overføringen av at givermidlene blir mottatt og korrekt bokført i Tanzanias statsregnskap.

Departementet opplyser at overvåking av budsjettstøtte skjer gjennom regelmessige møter i givergruppen og samarbeid med en rekke organisasjoner innen offentlig og sivilt samfunn mv. Finland har tatt initiativ til etableringen av en undergruppe med ansvar for økonomiske analyser. Norge vil støtte etableringen av en slik ordning.

Misligheter og korrupsjon

Myndighetene i Tanzania har iverksatt flere tiltak for å forhindre, avdekke og rettsforfølge misligheter og korrupsjon. Blant annet er det opprettet en anti-corruption commission. De fleste tiltakene er imidlertid nylig opprettet, og det må antas at det vil ta tid før de gir noen effekt.

I departementets vurdering av risikofaktorer knyttet til generell budsjettstøtte til Tanzania, ble risikoen i forbindelse med korrupsjon estimert til middels. Departementet uttaler at korrupsjon fortsatt er et problem i Tanzania, og at inntrykket av styresmaktens vilje til å bekjempe korrupsjon er noe blandet. En viktig pilar i antikorrupsjonsarbeidet er å bidra med støtte innen offentlig finansforvaltning, hvor det viktigste er støtten til PFMRP. Departementet bidrar gjennom ambassaden også til antikorrupsjonsarbeidet gjennom den årlige PEFAR (Public Expenditure and Financial Accountability Review).

Revisjon

PEFARs årlige vurdering av Tanzanias økonomiforvaltning i 2005 inneholdt også en vurdering av Tanzanias riksrevisjon. I vurderingen framgår det at riksrevisjonen ennå ikke har tilstrekkelig kunnskap på nøkkelområder som IT-revisjon og offentlige anskaffelser. I tillegg er det få kvalifiserte medarbeidere. Det er satt i gang et samarbeidsprogram med den svenske riksrevisjonen om teknisk assistanse.

Departementet deler HOAP-rapportens oppfatning om at riksrevisor i Tanzania har begrenset kapasitet, selv om Riksrevisjonen er en av de virksomhetene i Tanzania som har oppnådd størst framgang de siste årene. Departementet vil fortsette å støtte riksvisoren gjennom PFMRP og vil vurdere om overføringene til programmet skal økes.

Flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i desember 2004

Stortinget bevilget 1,1 mrd. kroner til hjelpearbeidet etter flodbølgekatastrofen rundt Det indiske hav 26. desember 2004. Riksrevisjonen foretok i 2005 en revisjon av departementets forvaltning av

støtte gitt til 12 frivillige organisasjoner. Riksrevisjonen påpekte blant annet høy risiko for at tilskuddsmottakerne fikk utbetalt mer penger enn hva kapasitet og behov skulle tilsi. Det var videre svakheter knyttet til departementets dokumentasjonsrutiner. Riksrevisjonen understreket spesielt betydningen av at departementets vurderinger synliggjøres i større grad enn det som var ordinær praksis. Saken ble omtalt i Dokument nr. 1 (2006-2007).

I forbindelse med Riksrevisjonens oppfølging av ovennevnte forhold har departementet svart at rutinene for arkivering av relevant materiale og vurderinger knyttet til enkelttilskudd er innskjerpet. Det er lagt til grunn at beslutningsgrunnlaget kan synliggjøres både gjennom egne notater, humanitære appeller fra FN-systemet mv., påtegninger og epostkorrespondanse med blant annet ambassader.

Riksrevisjonen videreførte undersøkelsen i 2006/2007 hvor det er fokusert på sluttrapportering inkludert avleggelse av regnskap og revisjonsberetninger. 28 enkelttildelinger av tilskudd til 18 frivillige organisasjoner er gjennomgått.

Sluttrapportering

Per april 2007 manglet departementet fortsatt rapport på 10 av 28 tildelinger. Fristen på disse rapportene var i gjennomsnitt overskredet med sju måneder. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om departementets systemer og rutiner for purring på organisasjoner som ikke leverer sluttrapport, er tilfredsstillende. Departementet ble videre bedt om å opplyse hva slags konsekvenser manglende sluttrapportering har fått for de aktuelle organisasjonene.

Departementet har svart at det av kapasitetsmessige grunner og med eksisterende verktøy ikke har kunnet prioritere en månedlig oppfølging/purring av hver enkelt tildeling.

Regnskap og budsjett

I noen av de gjennomgåtte sluttregnskapene fra enkeltprosjekter oppgis det at det er ubrukte midler i prosjektet.

For de 12 tildelingene hvor det er levert sluttrapportering, er det flere organisasjoner som ikke har levert budsjett. For andre prosjekter er det i regnskapsrapporter henvist til budsjettall som ikke samsvarer med innsendt budsjett. Det er forståelig at organisasjonene i forbindelse med katastrofen ikke kunne vurdere behov i detalj på søknadstidspunktet. Det kan imidlertid reises spørsmål om det ikke burde sendes inn budsjett i etterkant når en fikk nærmere kartlagt behovet for midler.

I sluttrapporter fra prosjekter hvor det fortsatt står ubenyttede midler ved prosjektets slutt, og hvor det i sluttrapporten framgår at departementets midler er forbrukt i sin helhet, svarer departementet at denne

forklaringen anses for tilfredsstillende når hele tilskuddet inngår i et samlet, revidert regnskap og går fram av noter til regnskapet. Departementet finner det ikke tilfredsstillende at det ved flere av tildelingene ikke senere forelå reviderte budsjetter.

Revisjonsberetninger

I tildelingsbrev fra departementet er det stilt krav om at sluttrapporteringen også skal inkludere revidert prosjektrekskap. Kontrollen viste at mottatte revisjonsberetninger avvek til dels vesentlig fra det avtalte.

INTOSAI arbeidsgruppe - Task Force on the Accountability for and audit of Disaster-related Aid

Riksrevisjonen er medlem av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) som er en sammenslutning av riksrevisjoner med i alt 186 medlemmer. På bakgrunn av tsunami-katastrofen etablerte INTOSAI i november 2005 en arbeidsgruppe. Formålet var blant annet å kartlegge flyten av nødhjelpsmidler for å vurdere om det har vært tilfredsstillende revisjon av de ulike delene av bistanden. Riksrevisjonen er ett av medlemmene i arbeidsgruppen. Etter INTOSAI's oppfatning vil gruppen kunne gi relevante innspill til hvordan forvaltningen av slike midler kan effektiviseres. Dette kan videre styrke tilliten til humanitær nødhjelp, noe som er relevant for involverte aktører, blant annet offentlige myndigheter, mottakere, multilaterale organisasjoner og riksrevisjoner.

Prosjektsamarbeid med Russland

Riksrevisjonen har som en del av den løpende revisjonen av Utenriksdepartementets regnskap for 2006 gjennomført en revisjon av kap. 197.70 Prosjektsamarbeid med Russland. Revisjonen har omfattet gjennomgåelse av prosjekter, blant annet bevilgede midler til Barentssekretariatet, Miljøverndepartementet og Norsk forskningsråd/Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (NFR/SIU). Formålet med revisjonen har vært å vurdere departementets oppfølging og kontroll av tilskudd. Det har spesielt vært fokusert på departementets styringsfunksjon, mål- og resultatoppnåelse samt rapportering på hvordan midlene er benyttet.

Tildeling av tilskudd - innhold i tildelingsbrev

I de årlige tildelingsbrevene gir departementet en del generelle vilkår for støtten. Målsettingene i St.prp. nr. 1 er imidlertid ikke ytterligere spesifisert i brevet, og det gis heller ingen spesielle krav til hva rapporteringen fra mottaker om bruken av midlene skal inneholde. Dette gjør det vanskelig for mottakerne å rapportere i henhold til fastlagte mål. Det kan

på denne bakgrunn reises spørsmål om hvordan departementet sikrer seg at tilskuddsmottaker rapporterer på mål- og resultatoppnåelse.

Rapportering fra tilskuddsmottaker - Utenriksdepartementets oppfølging

Den årlige rapporteringen om bruken av midlene fra mottakerne har preg av å være rapportering på aktiviteter. Det er ikke rapportert i henhold til målsettingene for ordningen.

Evalueringer

Det ligger til departementet og tilskuddsforvalter å sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Det er ikke funnet dokumentasjon på at ordningen eller de undersøkte tiltakene er evaluert, med unntak av en evaluering i 2002 på enkelte prosjekter innenfor "kompetanse og utdanning" finansiert over Barentsprogrammet og evaluering av den forrige rammeavtalen med NFR/SIU i 2001.

Rapportering i St.prp. nr. 1

Riksrevisjonen har sammenlignet mål/satsingsområder i St.prp. nr. 1 (2004-2005) med rapporteringen for 2005 som er gitt i St.prp. nr. 1 (2006-2007). Rapporteringen er aktivitetorientert, og det er til dels ikke samsvar mellom det som beskrives som satsingsområder i 2005, og det som er rapportert. Riksrevisjonen reiser spørsmål om den rapporteringen departementet har gitt for 2005, er dekkende sett i forhold til hva som ble omtalt under satsingsområder i St.prp. nr. 1 (2004-2005). Det er også vanskelig ut fra den rapporteringen som er foretatt, å se hvilke konkrete resultater som er oppnådd.

Departementet er prinsipielt enig i betydningen av at det er en sammenheng mellom formuleringen av satsingsområder og den senere rapporteringen om oppnådde resultater.

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

Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

16.1.3 Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

DEPARTEMENTETS PRAKTISERING AV ARBEIDSMILJØ LOVENS BESTEMMELSER OM OVERTID

I forbindelse med ordinær lønnsrevisjon i Utenriksdepartementet knyttet til regnskapsåret 2005 stilte Riksrevisjonen i brev til departementet spørsmål til departementets praksis ved besettelse av ulike

vaktordninger som utføres i tillegg til ordinær arbeidstid, samt ved eventuell dispensasjon til å overstige antall timer.

Departementet opplyser at på grunn av omorganiseringen av departementet har departementet ikke hatt kapasitet til å begynne den varslede gjennomgangen av hvordan arbeidstidsbestemmelsene i departementet ble praktisert i 2006, men vil gi dette arbeidet prioritet inneværende år.

Saken vil bli videreført.

16.1.4 Riksrevisjonen uttaler

I revisjonsrapporten til statsregnskapet for 2005 tok Riksrevisjonen opp forhold vedrørende budsjettstøtte og riksrevisjoners kapasitet og kompetanse. Riksrevisjonen anser saken som tilfredsstillende fulgt opp og besvart, og saken er avsluttet. Riksrevisjonen har videre merket seg at Utenriksdepartementet i 2006 ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre den varslede gjennomgangen av hvordan arbeidstidsbestemmelsene i departementet blir praktisert, men arbeidet vil bli gitt prioritet inneværende år. Riksrevisjonen forutsetter at saken blir prioritert. Riksrevisjonen tok også opp forhold vedrørende nødhjelp gitt i forbindelse med flodbølgekatastrofen i desember 2004 og departementets håndtering av korrupsjon. Sakene er videreført i 2006 og omtalt i punkt 1.3.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet har videreført arbeidet med å justere rutineene på flere av de områdene Riksrevisjonen har tatt opp, og at opplæring, rådgiving og kompetanseutvikling nå vektlegges i økende grad. Videre er departementet opptatt av en god dialog med Riksrevisjonen i sitt arbeid med å bedre forvaltningsrutinene ytterligere, samtidig som særtrekk ved de ulike tilskuddsordninger kommuniseres tydeligere. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet fortsatt blir gitt prioritet.

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp svakheter knyttet til inntektsområdet ved utenriksstasjonene. Departementet opplyste at det høsten 2006 skulle legges fram en veiledende rutinebeskrivelse for alle stasjoner. Riksrevisjonen registrerer at departementet ikke har fullført dette arbeidet, men fortsatt arbeider med å forbedre avstemmingsrutiner på inntektsområdet. Arbeidet planlegges slutført i løpet av 2007. Riksrevisjonen finner det uheldig at arbeidet har tatt lang tid, og forutsetter at arbeidet nå blir ferdigstilt.

Riksrevisjonen mener det kan reises spørsmål om Utenriksdepartementets rapporteringsrutiner for utenriksstasjonene har vært tilstrekkelig samordnet og hensiktsmessige, og om rapporteringen har vært tilfredsstillende. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser behov for å forbedre en del prosesser knyttet til oppfølgingen av utenriksstasjonene, herunder virksomhetsplanlegging og rapportering, og at det er iverksatt et nødvendig arbeid for blant

annet å vurdere om rapporteringsrutinene er tilstrekkelig samordnet og hensiktsmessige.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål om rapporteringen i budsjettproposisjonen for 2007 gir et dekkende bilde av de omtalte programmene i Zambia og Mosambik. Riksrevisjonen registrerer at departementet uttaler at det har fokusert på hvilke resultater som er oppnådd ved bruk av midlene. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det i rapporteringen blir gitt en balansert framstilling av tiltakene innen hovedsektorer og hovedprioriteringer.

Riksrevisjonen har i prosjekter i Zambia, Malawi og Mosambik påvist svakheter knyttet til målsettinger, utforming av resultatindikatorer, risikomomenter og resultatrapportering. Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil iverksette tiltak for å forbedre rutineene på disse områdene.

Riksrevisjonen mener at det kan reises spørsmål om departementets oppfølging av tilskudd gitt i forbindelse med flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i desember 2004 har vært tilstrekkelig prioritert, sett i forhold til katastrofens spesielle karakter og bevilgningens størrelse. Riksrevisjonen har merket seg at departementet arbeider med å styrke den samlede oppfølgingen gjennom innføring av nye it-verktøy og vil i den forbindelse vurdere purrerutinene på nytt. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet deler Riksrevisjonens vurdering om at kvaliteten på mottatte revisjonsberetninger kan forbedres, men er ikke orientert om hvordan dette vil skje.

Riksrevisjonen har påvist at departementets styring, kontroll og oppfølging av tilskuddsmidler til prosjektsamarbeidet med Russland ikke har vært tilfredsstillende. Riksrevisjonen registrerer at departementet vil gjennomgå rapporteringsrutiner og utvikle konkrete resultatmål-/indikatorer for innsatsen under det enkelte satsingsområde i 2008. Videre vil departementet vurdere iverksettelse av flere eksterne evalueringer samt følge opp de tre eksterne evalueringer som blir gjennomført i 2007. Riksrevisjonen forutsetter at de planlagte tiltak vil resultere i forbedringer i departementets styring og oppfølging av tilskuddsordningen.

16.2 Komiteens behandling

Som et ledd i sin behandling av rapporteringen om Utenriksdepartementet for 2006 holdt komiteen 13. februar 2008 en åpen kontrollhøring. Tema for høringen var Utenriksdepartementets håndtering av bistandsområdet og rutiner ved mistanke om korrupsjon og misligheter. Komiteen ønsket å få belyst følgende problemstillinger under høringen:

- Utenriksdepartementets styring av utenriksstasjonene; rapporteringsrutiner, rutiner for behand-

ling av rapporter og rapportering/håndtering av mistanke om korrupsjon og misligheter

- Norsk bistand; mål og resultatoppnåelse, forvaltningen av budsjettstøtte, kontroll med bruken av midler og bærekraften i prosjekter etter endt støtte
- Flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia og oppfølgingen av bruken av midlene.

Statsråd Erik Solheim deltok på høringen. Referat fra høringen følger som vedlegg til innstillingen.

16.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Revisjonen av regnskapet viser imidlertid at det fortsatt er svakheter i departementets forvaltning av tilskudd. Forhold knyttet til styring av utenriksstasjoner er også tatt opp. Riksrevisjonen har ikke hatt merknader til statens forvaltning av ett heleid særlovsselskap (Norfund). Dette selskapet har imidlertid vært gjenstand for en egen forvaltningsrevisjon, jf. Innst. S. nr. 45 (2007-2008)

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har avsluttet saken vedrørende budsjettstøtte og riksrevisjoners kapasitet og kompetanse som ble tatt opp i rapporten om statsbudsjettet for 2005. Komiteen har videre merket seg at departementet ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre den varslede gjennomgangen av hvordan arbeidstidsbestemmelsene i departementet blir praktisert. Komiteen legger i likhet med Riksrevisjonen til grunn at dette arbeidet nå blir prioritert.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen som en del av den løpende revisjon har gjennomført revisjon av bilateral bistand til Zambia, Malawi og Mosambik. Det er påvist svakheter knyttet til målsettinger, utforming av resultatindikatorer, risikomomenter og resultatrapportering. Rutiner for behandling av rapporter og rapportering av mistanke om korrupsjon og misligheter er ikke gode nok.

I forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 1 har komiteen hatt høring med statsråd Erik Solheim. Han ga på høringen en bred gjennomgang av det arbeid som nå er gjort fra departementets side for å få bedre kontroll og rutiner i forhold til mistanke om og avdekking av korrupsjon. Det fremkom der at den varslede veileder nå er utarbeidet. Komiteen ser positivt på det arbeidet som er gjort fra departementets side og regner med at det vil føre til bedre oppfølging i fremtiden.

Komiteen vil understreke at evalueringer og interne prosjektgjennomganger av bistanden er viktig. For å vite om bevilgninger og prosjekter gir de ønskede resultater, er det nødvendig at målsettinger

konkretiseres til målbare størrelser og rapportene må være så presise at en kan vurdere effekten.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen "stiller spørsmål om budsjettproposisjonens rapport for 2005 gir et dekkende bilde av de omtalte programmene i Zambia og Mosambik. Dette gjelder informasjon om problemområder og oppnådde resultater, sett i forhold til de aktuelle sektorene som helhet".

Komiteen vil peke på at dersom Stortinget skal utøve den nødvendige styring og kontroll, må en kunne følge bruken av pengene. Da må det fremkomme av budsjettproposisjonen hvor og til hvilket formål pengene skal brukes. I ettertid må det redegjøres for hva som er gjort og oppnådd. Det er ikke tilstrekkelig at rapportering av resultatoppnåelse innenfor de enkelte prioriterte områdene fremkommer i Norads årsmelding. Komiteen forutsetter at Utenriksdepartementet sørger for at omtalen av bistanden i budsjettproposisjonen skrives slik at det gir Stortinget mulighet for nødvendig kontroll med bruken av midlene.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen også har kritiske spørsmål i forhold til oppfølging når det gjelder budsjettstøtte. Slik bistand gir myndighetene i det enkelte land mulighet til å prioritere bruken av bistandsmidlene ut fra egne vurderinger. Komiteen kan se at budsjettstøtte kan gi effekt og være fornuftig i noen tilfeller. Ved budsjettstøtte er det imidlertid vanskeligere å etterprøve bruken av midlene, å kontrollere om de brukes til prioriterte fattigheds- og utviklingsstrategiske formål og at korrupsjon unngås. Komiteen mener det er viktig at Utenriksdepartementet har et søkelys på denne typen støtte og sikrer at nødvendige forutsetninger er oppfylt. Det må også vises særlig oppmerksomhet i forhold til å bidra til at lokale kontroll- og revisjonssystemer fungerer tilfredsstillende.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens synspunkter vedrørende oppfølging av tilskudd gitt i forbindelse med flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia. Komiteen vil peke på at det var en egen stemning og giverglede i etterkant av denne hendelsen. Det bidro til store overføringer til mange forskjellige både store og små prosjekter til gjenoppbygging. Statsråd Solheim opplyste på høringen at de aller fleste har levert tilfredsstillende rapporter. Tre lokale organisasjoner har ikke levert tilfredsstillende rapporter og dette følges opp fra departementets side.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at det er særdeles viktig at Norges bistandsmidler blir brukt som forutsatt og på en etisk forsvarlig måte. Dette betinger en grundig kontroll med bruken av midlene. Norske bistandsmidler må anvendes på prosjekter som sikrer en reell

bærekraftig utvikling i mottakerlandene. Det er dessverre mange eksempler på at norsk bistand har hatt liten effekt, og det finnes også eksempler på land, som Tanzania, hvor det har vært svak økonomisk utvikling tross massiv bistandsinnsats. Feil bruk eller misbruk av bistandsmidlene kan forårsake en ytterligere skjevdeling av ressurser, med det resultat at rike blir rikere og fattige blir fattigere. I Kenya har personer med tilgang til bistandsmidler kunne kjøpe store eiendommer med god matjord, og gjort fattige bønder jordløse. De blodige konfliktene etter valget i desember 2007 er delvis forårsaket av disse forholdene.

Det er avdekket at kontrollen med "sluttbruken" av midlene er svak og at risikoen for misbruk er høy. Under komiteens besøk i Afrika ble fremhevet ved en ambassade at det var brukt store beløp i bistand og at det selvfølgelig forelå kvitteringer fra mottakerne av midlene, men det kunne ikke i overbevisende grad redegjøres for hvordan midlene var anvendt og hvilke resultater som var oppnådd.

Disse medlemmer viser til at en kjent korrupsjonsforsker (Brian Cooksey) påpeker at direkte budsjettstøtte øker incentivene for korrupsjon i bistanden og at denne risikoen er spesielt høy i land med svakt utbygde kontroll- og revisjonssystemer. Utenriksdepartementet har også foretatt en risikovurdering i forhold til budsjettstøtte til Tanzania og vurderer risikoen for korrupsjon til middels. Riksrevisjonen viser til at departementet uttaler at korrupsjon fremdeles er et problem i Tanzania, og at myndighetenes vilje til å bekjempe korrupsjon er "blandet".

Korrupsjonsbyrået Transparency International foretar hvert år en undersøkelse i forhold til graden av korrupsjon i et land. Oppfatningen blant næringslivet og forskere i forhold til graden av korrupsjon danner grunnlaget for et lands rangering på Corruption Perception Index (CPI), som varierer mellom 10 (lite korrupsjon) til 0 (mye korrupsjon). Alle de fire landene ovenfor kommer dårlig ut i 2007 med verdiene 2,6 (Zambia), 2,7 (Malawi), 2,8 (Mosambik) og 3,2 (Tanzania). Danmark og den danske, statlige bistandsorganisasjonen DANIDA har introdusert "gradert respons" i budsjettstøtten til Tanzania, hvor 20 prosent av bistanden knyttes opp til måloppnåelse av spesifikke kriterier som for eksempel reduksjon i korrupsjonsnivået. Regjeringen i Tanzania skulle legge frem et forslag til ny anti-korrupsjonslov for parlamentet i løpet av 2006, noe den ikke klarte å gjennomføre. Danmark har dermed kuttet i bistanden til Tanzania i 2007 som følge av at man ikke er fornøyd med fremdriften i landets anti-korrupsjonsarbeid.

Korrupsjonsforskeren Brian Cooksey har identifisert et alvorlig misforhold mellom formelle anti-korrupsjonserklæringer på den ene siden, og reelle

tiltak for å motvirke korrupsjon på den andre siden. Cooksey viser til at anti-korrupsjonsprogrammer og tiltak i Afrika i det store og hele er drevet av bistandsorganisasjonene selv og mangler derfor lokalt eierskap. Den offisielle versjonen er at donorer bare vil gi bistand til de land som er innstilt på å bekjempe korrupsjon. Den naturlige respons fra bistandsavhengige regjeringer vil være erklæringer om bekjempelse av korrupsjon, uten at dette nødvendigvis følges opp med virkningsfulle tiltak.

Det kan synes som om foretrukne indikatorer i bistanden vektlegger "input" og prosess heller enn "output" og effekt. Det ses ofte på antall nedsatte kommisjoner, antall anti-korrupsjonslover som er vedtatt og antall rapporter som er publisert, istedenfor antall påtaler og dømte.

Disse medlemmer viser til at Stortinget bevilget 1,1 mrd. kroner til hjelpearbeidet etter flodbølgekatastrofen (omtalt som tsunamien) i Det indiske hav 26. desember 2004. Det ble på verdensbasis samlet inn rekordmange penger til ofrene, til sammen nesten 85 mrd. kroner. Riksrevisjonen kritiserer departementet, både i Dokument nr. 1 (2006-2007) og Dokument nr. 1 (2007-2008), for manglende kontroll over bruken av midlene.

Riksrevisjonen påpeker at det var høy risiko for at tilskuddsmottakerne fikk utbetalt mer penger enn hva kapasitet og behov skulle tilsi. Den internasjonale evalueringsgruppen etter tsunamien (TEC) fremla i juli 2006 sin rapport om nødhjelpsarbeidet etter tsunamien og konkluderte med at både regjeringer og internasjonale organisasjoner unnlot å forsikre seg om at det var behov for deres bevilgninger.

Disse medlemmer konstaterer at naturkatastrofer av samme omfang som tsunamien heldigvis opptrer svært sjelden, men som erfaringene fra desember 2004 viser, kan de skje, noe som viser at det er behov for beredskapsplaner og evakueringsplaner, og avbalanserte, fremfor panikkartete, reaksjoner.

Disse medlemmer mener at det er feil vei å gå å pumpe inn penger i systemer og regimer som mangler grunnleggende revisjonssystemer og institusjoner. Departementet må nå ta signalene fra TEC-rapporten samt Riksrevisjonens konklusjoner alvorlig og sette søkelyset på hvordan bistand ofte virker mot sin hensikt, ved å fortrenge lokalt næringsliv og kompetanse, gjennom å skape koordinasjonsproblemer og konflikter mellom donorer og gjennom å overbelaste lokale institusjoner, som igjen legger forholdene til rette for korrupsjon.

Samtidig må man erkjenne at Riksrevisjonens Dokument nr. 1 omtaler en svært begrenset andel av departementets virkeområde. Departementet kan dermed i fremtiden også delegitimere Riksrevisjonens arbeid med å vise til at konklusjonene ikke er repre-

sentative, eller at man kun har tatt for seg et begrenset utvalg prosjekter eller land. Disse medlemmer mener derfor at det bør vurderes innført en ekstern, uavhengig kontrollmekanisme for avdekking av misligheter og korrupsjon innen bistanden.

17. KOMITEENS TILRÅDING

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

v e d t a k :

Dokument nr. 1 (2007-2008) - om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006 - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. mars 2008

Lodve Solholm

leder og ordf. for
Statsministerens kontor og
Fiskeri- og kystdepartementet

Lars Peder Brekk

ordf. for Helse- og omsorgsdepartementet
og Samferdselsdepartementet

Berit Brørby

ordf. for Barne- og likestillingsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Øystein Djupedal

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

Per-Kristian Foss

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

Carl I. Hagen

ordf. for Finansdepartementet og
Miljøverndepartementet

Svein Roald Hansen

ordf. for Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Forsvarsdepartementet

Ola T. Lånke

ordf. for Justis- og politidepartementet og
Utenriksdepartementet, utenrikssaker og
utviklingssaker

Ivar Skulstad

ordf. for Kommunal- og regionaldepartementet og Kunnskapsdepartementet

Vedlegg

Referat fra åpne høringer om

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006 (Dokument nr. 1 (2007-2008))

Høring onsdag 30. januar 2008:

– Kunnskapsdepartementets håndtering av avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler

Statsråd Tora Aasland, Kunnskapsdepartementet * 3

Styreleder Jarle Aarbakke, Universitets- og høyskolerådet *10

Høring onsdag 13. februar 2008:

– Utenriksdepartementets håndtering av bistandsområdet og rutiner ved mistanke om korrupsjon og mislighet

Statsråd Erik Solheim, Utenriksdepartementet *16

**Åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen
onsdag den 30. januar 2008 kl. 12**

Møteleder: Svein Roald Hansen (A)
(komiteens andre nestleder)

S a k :

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006 (Dokument nr. 1 (2007-2008))
– Kunnskapsdepartementets håndtering av avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler.

*Høring med statsråd Tora Aasland,
Kunnskapsdepartementet*

Følgende møtte som bisittere:
Ekspedisjonssjef Toril Johansson
Avdelingsdirektør Knut Sletta

Møtelederen: Da kan jeg ønske velkommen til denne åpne kontrollhøringen. Dette er én av to høringer som vi skal ha knyttet til behandlingen av Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll av budsjettermin 2006, såkalt Dokument nr. 1. Temaet i dag er Kunnskapsdepartementets håndtering av avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler.

Det vi ønsker under høringen, er å få belyst problemstillinger i tilknytning til Riksrevisjonens kritikk av avsetning av forskningsmidler utover normal budsjettperiode i universitets- og høyskolesektoren. Vi har derfor invitert forskningsministeren, statsråd Tora Aasland, Kunnskapsdepartementet, og styreleder Jarle Aarbakke, Universitets- og høyskolerådet.

For ordens skyld vil jeg bare gjøre oppmerksom på at dette er en åpen høring. Den blir overført på intern-tv i Stortinget – det finnes noen tilskuere som ikke sitter i rommet her. Det blir tatt stenografisk referat fra høringen, og referatet vil følge som vedlegg til komiteens innstilling til Stortinget.

Siden det er en åpen høring, vil jeg for ordens skyld også gjøre oppmerksom på at vi bare kan motta opplysninger som ikke er taushetsbelagt. Det skulle ikke bli noe problem i denne sammenheng. Men for ordens skyld: Man kan be om å få lukke dørene hvis man skulle nærme seg noen opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

De prosedyrer som er fastsatt i reglementet for åpne kontrollhøringer, vil bli fulgt. I denne høringen vil de som er invitert, få holde en innledning på inntil 10 minutter. Etter det får saksordføreren, som er Ivar Skulstad fra Arbeiderpartiet, 10 minutter til utspørring. Det er altså 10 minutter som omfatter både spørsmål og svar. Deretter får hvert parti 5 minutter til å spørre ut de inviterte. For at komite-medlemmene skal få stilt de spørsmål som er nødvendig, er det viktig med et visst samarbeid mellom svarer og utspørre, slik at ikke svarene blir lengre enn strengt tatt nødvendig. Når utspørringen er over, får de inviterte 5 minutter til en oppsummering, dersom man har behov for det.

Jeg gir ordet til statsråden for en innledning før saksordføreren får stille spørsmål. Vær så god, statsråd.

Statsråd Tora Aasland: Tusen takk, komiteleder – ærede komite!

Jeg ser på disse avsetningene i bevilgningsfinansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler som en synliggjøring og som et regnskapsmessig uttrykk for den nye friheten økonomisk og styringsmessig som ble innført som en del av Kvalitetsreformen for høyere utdanning.

Før jeg går nærmere inn på Riksrevisjonens merknader om avsetningene i Dokument nr. 1 for 2007-2008 og departementets håndtering av disse, vil jeg redegjøre kort for de viktigste sidene ved denne Kvalitetsreformen, tilknytningen som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og sammenhengen mellom faglig frihet og økonomiske fullmakter. Det er et vesentlig grunnlag for saken.

Universiteter og høyskoler skal være den sentrale leverandør av høyere utdanning og forskning som møter både nasjonale og internasjonale behov. Det er viktig å finne en hensiktsmessig og god styringsform som legger til rette for at universitetene og høyskolene klarer å innfri disse forventningene. Jeg mener at de tiltak og virkemidler som ble innført i forbindelse med Kvalitetsreformen og ny lov av 2005 om universiteter og høyskoler, på en god måte legger til rette for nettopp dette. Et samlet storting har også gjennom vedtakene knyttet til Kvalitetsreformen, ny universitets- og høyskolelov og de årlige budsjettvedtakene stilt seg bak disse endringene.

Kvalitetsreformen og ny lov om universiteter og høyskoler gav institusjonene økt frihet i faglige, organisatoriske og økonomiske spørsmål. Nettobudsjettering var derfor et sentralt virkemiddel på økonomisiden. Dette var en del av en helhetlig styringsreform der målet var økt kvalitet og bedre overordnet politisk styring.

Når det gjelder nettobudsjettering, foreslo regjeringen i St.meld. nr. 27 for 2000-2001, Gjør din plikt – Krev din rett, å organisere universiteter og høyskoler som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, samt å gi institusjonene økte økonomiske fullmakter gjennom en overgang til nettobudsjettering. Så ble altså nettobudsjetteringen innført i perioden – som vi snakker om her – 2001–2004. Stortinget har senere bekreftet vedtaket om unntak fra bruttoprinsippet ved at bevilgningene til institusjonene gis på 50-poster i statsbudsjettet, senest i Stortingets vedtak 13. desember 2007.

Overgangen til nettobudsjettering var begrunnet i institusjonenes behov for økt fleksibilitet og frihet til å nå sine overordnede mål. Videre var det i et internasjonalt perspektiv viktig å gi de norske institusjonene de samme rammevilkår som utenlandske institusjoner.

Det er en sammenheng mellom faglig frihet og økonomiske fullmakter. Dette kan ikke brytes opp uten at det får konsekvenser for hele Kvalitetsreformen. Nettobudsjettering er et viktig strategisk virkemiddel i institusjonenes langsiktige styring. Det gir ledelsen muligheter til å utøve sine faglige oppgaver på en hensiktsmessig måte, f.eks. gjennom planlegging av nye studietilbud og langsiktig grunnforskning. Departementet har på sin side

lagt til rette for en standardisering og utvikling av regnskap og resultatrapportering som et effektivt styringsverktøy.

Når jeg så går over til Riksrevisjonens merknader, vil jeg si at departementet har fulgt opp komiteens forutsetning om å ta et større ansvar for å sikre at universitetene og høyskolene gjennomfører budsjettene i samsvar med forutsetningene for bevilgningene. I St.prp. nr. 1 for 2007-2008 har vi redegjort – nærmere bestemt på side 107 – for de tiltakene departementet har satt i verk for å øke informasjonsinnholdet og gjøre regnskapene til et egnet redskap for de styrende organene ved universitetene og høyskolene.

Riksrevisjonen påpeker utfordringer med hensyn til regnskapsføring og virksomhetsstyring ved enkelte institusjoner. Jeg mener utviklingen de siste årene viser at institusjonene har brukt de særskilte fullmaktene og den økte friheten til å heve kvaliteten og aktiviteten innen utdanning og forskning. Det avlegges flere studiepoeng pr. student, og det skrives flere vitenskapelige artikler. Videre viser regnskapstall for de fire breddeuniversitetene at vedlikeholdsmidler til bygninger er økt betydelig i forhold til den gang de var bruttobudsjettet og ansvarlig departement tildelte midlene etter formål.

Når det da gjelder disse avsetningene, er de et uttrykk for omfanget av den virksomheten institusjonene har fått bevilgning til å utføre, men som de av ulike grunner har utsatt å gjennomføre.

Allerede i regnskapsmalen som ble utviklet i 2002, la departementet opp til at avsetningene skulle spesifiseres i en egen note til regnskapet ved den enkelte institusjon. Denne noten har departementet senere utviklet slik at den skal gi styrene i sektoren informasjon om gjennomføringen av budsjettet både over tid og i det enkelte år. Departementets forutsetning har hele tiden vært at det er de prioriterte oppgavene ved den enkelte institusjon som skal danne utgangspunktet for opplysningene i noten, men med en noe varierende gruppering av de prioriterte oppgavene.

Kravene til spesifikasjoner av avsetningene i 2006 var situasjonsbetinget. I regnskapet for 2007 har vi gått tilbake til en oppgaveorientert spesifikasjon, men slik at vi skiller mellom ulike typer eller kategorier avsetninger, som utsatt virksomhet, strategiske formål og større investeringer. Fortsatt er det de prioriterte oppgavene ved institusjonene som er byggesteinene i spesifikasjonene av avsetningene.

Avsetningene viste i 2006 en nedgang. Jeg vil understreke at avsetningene ikke må holde seg under bestemte beløp eller en bestemt andel av de årlige bevilgningene. Vi må tillate at avsetningene både varierer mellom institusjonene og over tid ut fra de strategiske behovene som er ved den enkelte institusjon.

For å kunne gjennomføre strategiske tiltak og tiltak som krever større innsats enn det som lar seg dekke innenfor bevilgningene i den enkelte budsjettermin, må institusjonene skaffe seg økonomisk handlingsrom. Det samme gjelder ved omstilling av virksomhet, f.eks. opprettelse av nye studietilbud og etablering av sentre for fremragende forskning.

Universitetene og høyskolene har ikke anledning til å

bygge opp egenkapital av betydning, eller adgang til å lånefinansiere strategiske tiltak. Avsetninger innenfor den bevilgningsfinansierte økonomien er følgelig den eneste muligheten for institusjonene til å etablere nødvendig økonomisk handlingsrom. En viss oppbygging av avsetningene innenfor den bevilgningsfinansierte økonomien er uttrykk for god og langsiktig økonomistyring.

Renovering av Bygning for preklinisk odontologi ved Universitetet i Oslo og bygg og infrastruktur til ingeniørutdanningen ved Universitetet i Agder er to eksempler på større strategiske tiltak som er finansiert på denne måten.

Når det gjelder departementets styring og oppfølging, har vi etter innføringen av nettobudsjettering fulgt avsetningsnivået i sektoren. Avsetningene og spesifiseringen i regnskapet er tatt opp i tildelingsbrevene for 2006 og fulgt opp i den formelle styringsdialogen med institusjonene våren 2006. Siktemålet med denne prosessen var å bedre både den interne og den eksterne rapporteringen og sikre at avsetningene i sektoren var godt strategisk begrunnet og lå på et realistisk nivå. Denne prosessen er videreført i etatsstyringsmøtene våren 2007 og i tildelingsbrevet for 2008. Departementet har her understreket styrets ansvar for institusjonens utvikling, og at institusjonen disponerer sine midler langsiktig og i samsvar med institusjonens strategier. Samtidig har vi påpekt at institusjonene må gjennomføre budsjettet i samsvar med Stortingets forutsetninger.

Jeg mener det er avgjørende at både de styrende organene i sektoren – alle disse har jo sine styrer – og departementet sikres relevant styringsinformasjon gjennom disse virksomhetsregnskapene vi får. Departementet har derfor, som nevnt, lagt vekt på å utvikle og utvide spesifikasjonene av avsetningene i en egen regnskapsnote. Notene viser hvilke formål avsetningene er forutsatt disponert til, og gjennomføringen av de vedtatte formål. Departementets virkemidler skal sette de styrende organene i sektoren i stand til å knytte avsetningene til konkrete formål og redusere avsetninger som har karakter av reserver.

Departementet har registrert at kvaliteten på spesifikasjonene i regnskapsnotene er i god utvikling, men at det fortsatt vil være behov for å følge opp kvaliteten i rapporteringen. Styrene i sektoren skal ha et reflektert forhold til institusjonenes utvikling. Departementet har pålagt styrene å utarbeide en ledelseskommentar som omfatter en redegjørelse for hvilke taktiske og strategiske forhold som ligger til grunn for styrets disponering av avsetningene. Det er utarbeidet en egen disposisjon som institusjonene her skal benytte.

Når det gjelder oppfølgingen, har departementet styrket den administrative og styringsmessige oppfølging av avsetningene. Jeg kan før øvrig nevne at noe av det første jeg gjorde som statsråd, var å delta på et møte med samtlige styremedlemmer i samtlige styrer for alle universitetene og høyskolene, hvor vi gikk igjennom regelverk av ulikt slag – også økonomi- og budsjettregelverket. Departementet utfører kontroll- og tilsynsbesøk i henhold til statens økonomireglement. Departementet arrangerer i tillegg seminarer for økonomimedarbeiderne i sektoren. Hovedinstruksen for økonomiforvaltningen ved universiteter

og høyskoler og de årlige tildelingsbrev pålegger styrene ved institusjonene å vedta disponering av avsetninger og å følge opp gjennomføringen av egne vedtak. Dette må ses i sammenheng med styrets ledelsesansvar.

Dersom det er ønskelig å gå nærmere inn på de enkelte tall, har jeg med meg noe materiale som kan belyse avsetningsnivået og disse forskjellige kategoriene, men det får kanskje bli opp til komiteen om den ønsker å få en slik. Det var ikke mulig å få til noe på PowerPoint her, så jeg har kopiert opp noen tabeller som viser utviklingen fra 2004 til 2006. Så hvis komiteen er interessert, kan vi omdele disse. Takk.

Møtelederen: Takk for det. Det tror jeg komiteen vil være interessert i å få, så det kan vi bare si ja takk til.

Da gir jeg ordet til Ivar Skulstad.

Ivar Skulstad (A): Takk, leder. Jeg takker statsråden for en grundig redegjørelse i forhold til problemstillingen i høringen.

Det første spørsmålet tar utgangspunkt i at kontroll- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med behandlingen av regnskapet for 2005 forutsatte at Regjeringen sørget for at det ble tatt et større ansvar for å sikre at virksomhetene gjennomfører sine budsjetter i samsvar med forutsetningen for bevilgningene.

Kan statsråden gi en betraktning av hvordan dette arbeidet er blitt fulgt opp?

Statsråd Tora Aasland: Jeg har jo ganske grundig gått inn på de styringsmekanismene vi har utviklet for universitetene og høyskolene. Vi har hatt som mål at de strategiske formålene i disse avsetningene kommer fram på en tydelig måte, og at det som da måtte minne om reserver, er forutsatt å skulle gå ned. Det har vært en veldig klar føring fra oss, både i de møtene med styrene som jeg nevnte, hvor man ansvarliggjør styrene, og når det gjelder oppfølgingen med den enkelte institusjon i styringsmøter og dialogmøter, samtidig som det er presisert i tildelingsbrev til institusjonene.

Min oppfatning er at det var viktig å gå over til nettobudsjettering. Det har medført et større ansvar for institusjonene, men jeg har absolutt inntrykk av at de tar det ansvaret på alvor, og at utviklingen i forhold til de mål som komiteen har pekt på, og som vi har fulgt opp, er positiv.

Ivar Skulstad (A): Riksrevisjonen opplyser at i etatsstyringsmøtene er det presisert at i 2007 er det understreket at avsetningene må reduseres, og at dokumentasjon av formålet med dem må forbedres. Kan vi få en forklaring på hvorfor disse signalene ble gitt i disse møtene, og en mer presis angivelse av tidsrom for slike møter?

Statsråd Tora Aasland: Når det gjelder det at avsetningen skulle gå ned, vil jeg henlede komiteens oppmerksomhet på det som nå er omdelt, som da dessverre ikke ble en tabell som bare presenterer seg selv – det ble litt tekst rundt. Men dere får se på de tallene.

Det som er viktig her, og som vi har påpekt overfor

institusjonene, er at når det gjelder det store beløpet som står som innestående, er over halvparten påløpte kostnader, som det heter, med feriepengar som det aller største, leverandørgjeld, prosjektgjeld osv., og det er avsetninger som har å gjøre med de strategiske formålene. Det er det beløpet som står under «Reserver», nest nederst, vi har vært veldig opptatt av blir redusert. Det ser vi også er tilfellet, som vi påpekte i proposisjonen.

De møtene vi har hatt med institusjonene, er årlige møter – som sagt en styringsdialog – og konferanser av ulike slag, med styrende organer ved institusjonene og opplæring av økonomimedarbeidere, f.eks. Men det er en kontakt, og i den grad det har vært merknader fra Riksrevisjonen i forhold til enkelte av institusjonene, har det selvfølgelig vært fulgt opp fra departementets side med en direkte kontakt med de institusjonene det gjelder.

Ivar Skulstad (A): I brev av 22. desember 2006 bad departementet om at virksomhetene i regnskapet for 2006 skulle spesifisere «Avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet» pr. oppgave midlene var knyttet til. Hvorfor sendte man ut dette brevet, og hvorfor kom det så vidt sent på året?

Statsråd Tora Aasland: Jeg lurer på om jeg kan be om litt assistanse til akkurat tidspunktet her, om Knut Sletta kunne hjelpe meg litt med det, så kan jeg følge opp – hvis det er lov?

Knut Sletta: I forhold til utvikling av regnskapsmalen og rapporteringsrutiner for det har vi vært opptatt av å ha dialog med sektoren hele tiden for å utvikle det. I forhold til de diskusjonene og det en så av utvikling på avsetningene, ønsket vi å få et bedre grunnlag for spesifikasjon av de avsetningene. Det var på en måte grunnlaget for at vi sendte ut det brevet 22. desember i 2006.

Man kan si at normalordningen er at vi sender ut rapporteringskravene i desember, som da gjelder for påfølgende år, som de skal rapportere våren 1 år og 3 måneder etter. Så det er den normalordningen vi har, men med utgangspunkt i ønsket om å få tydeliggjort spesifikasjonene ønsket vi en ekstra runde på det i 2006.

Statsråd Tora Aasland: Det var det jeg visste – det var ganske teknisk. Men poenget er at det er noe med regnskapsperiodene som gjør at man må ta litt høyde for det. Men mitt hovedpoeng er at det har vært en kontinuerlig utvikling og for så vidt også et press på institusjonene til å følge opp både utviklingen av denne noten som spesifiserer formålene, og det jeg har sagt om grupperinger – i de rette gruppene – innenfor regnskapene.

Ivar Skulstad (A): Takk for det.

Nå hevder flere av virksomhetene at grunnen til at det er mangelfull rapportering, er at det brevet kom så vidt sent. Har statsråden noen kommentar til det, og har man mottatt slik spesifikasjon nå, i ettertid?

Statsråd Tora Aasland: Det lå vel for så vidt i det forrige svaret at grunnen til at dette brevet kom så sent,

har å gjøre med regnskapstekniske forhold, bl.a. Men det er klart at her har det vært kontakt også med institusjonene. Jeg vet ikke om ekspedisjonssjefen kanskje kunne redegjøre litt mer for hva slags kontakt vi hadde før det brevet kom. Det er ikke slik at man ventet, og så kom det et brev. Det er kompliserte ting, og derfor var det nødvendig også å formulere et brev. Men hvis jeg kunne tillate Toril Johansson å si litt om tidspunktet her –?

Toril Johansson: Det var litt situasjonsbetingede forhold rundt dette med at vi akkurat den vinteren, 2006, gikk ut med dette spesielle brevet, hvor vi bad om tydeligere spesifikasjoner av forpliktelsene enn det vi normalt gjør. Senere har vi gått tilbake til en mer tydelig formålsspesifisering. Egentlig bad vi om mer opplysninger den høsten enn det vi gjorde både året før og egentlig også året etter. Dermed er det ikke så rart at enkelte institusjoner strevde litt med å fylle alle forventningene våre den gangen. Vi så jo at det vi fikk inn, også varierte litt i kvalitet. De hadde oppfattet henvendelsen litt forskjellig.

Ellers har jeg også lyst til å føye til – det var jo konkret spørsmål om når vi har møte med institusjonene – at mellom påske og sankthans har vi et formelt etatsstyringsmøte med styrene ved hver enkelt institusjon, hvor vi diskuterer deres regnskapsutvikling og selvfølgelig også deres faglige utvikling, og hvor vi f.eks., i tråd med hva Riksrevisjonen krever, legger stigende vekt på risikostyring, som vil være utgangspunktet for samtalene denne våren, og som begynner rett over påske.

Ivar Skulstad (A): UH-sektoren er, slik statsråden gjorde rede for, et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Du var inne på at den ordningen ser ut til å fungere bra. Men kan du si litt mer om hvordan disse fullmaktene er disponert, og ser man noen forbedringer utover det?

Tora Aasland: Jeg vil understreke det jeg sa innledningsvis, at grunnpilaren for Kvalitetsreformen er at institusjonene får en frihet. Så er det da frihet innen visse rammer, og det er det disse særskilte fullmaktene går på.

Min hovedvurdering er at det var en overgang fra et system med bruttobudsjettering, hvor departementet styrte det meste, til at man har et mye mer selvstendig ansvar. Men det er nettopp det jeg redegjør for her, at vi har veldig tro på dette, og jeg synes det ville være ille å gå tilbake til et annet system med mer detaljstyring fra departementet. Nå har institusjonene ved den prosessen som har vært, ved vår veiledning og ved måten å gruppere disse forskjellige utgiftene og særlig disse avsetningene på, mulighet til å ta noen strategiske valg. Og så vet vi alle sammen at universitets- og forskningssektoren ikke er preget av de brå kast, det er noe langsiktighet i selve grunnvirksomheten. Det er ikke gjort over natta å få på plass nye, større satsinger eller prosjekter. Det har et nokså langsiktig perspektiv i seg. Da er en viktig og nødvendig del av friheten at de har mulighet til disse mer strategisk pregede avsetningene.

Så mitt inntrykk er at det etter hvert fungerer bedre og bedre og er en viktig forutsetning for at reformen skal fungere slik Stortingets hensikt var.

Ivar Skulstad (A): Et kort spørsmål til slutt: Den samlede avsetningen for sektoren var 2,1 milliarder kr i 2006. Har statsråden noen signaler om hva den blir i 2007?

Statsråd Tora Aasland: Vi har ennå ikke fått regnskapstallene for 2007, fordi fristen er 15. februar, så det er veldig vanskelig for meg å si hva den blir. Vi så med tilfredshet at på selve posten Reserver var det en nedgang, og det var det vi ønsket. Men utover det er, som jeg også sa i innledningsforedraget, avsetningene et viktig strategisk hjelpemiddel for institusjonene. Så jeg vil ikke spekulere i hva det kan bli for 2007. Vi får heller komme tilbake til komiteen når vi har fått regnskapstallene og kan være litt tryggere på at vi gir konkrete og riktige tall for 2007.

Møtelederen: Da gir jeg ordet videre til Åge Austheim fra Fremskrittspartiet, som har 5 minutter.

Åge Austheim (FrP): Jeg vil takke statsråden for orienteringen.

Slik jeg oppfatter bakgrunnen for disse avsetningene, er den at universiteter og høyskoler er blitt gitt stor frihet, og at det er et uttrykk for omfanget av den virksomheten som de har, og også at det er en del utsatte tiltak og framtidige strategier som hovedsakelig ligger bak disse avsetningene. Men samtidig er det fortsatt en god del mål som fra politisk hold har blitt fastsatt, som ikke er nådd i høyskole- og universitetssektoren, f.eks. at forskningen skulle utgjøre 3 pst. av BNP, at det fortsatt er en del ubesatte stipendiatstillinger og doktorgradsstillinger etc. Mener statsråden at det er en divergens i en kanskje for stor grad mellom det som gis av signaler gjennom bevilgninger til dette fra politisk hold, og det som gjennomføres hos universiteter og høyskoler?

Statsråd Tora Aasland: Nei, jeg synes ikke at det er en for stor divergens mellom det. Det er klart at vi som politikere kan sette noen viktige mål og rammer som det kan være en utfordring å følge opp gjennom den årlige budsjettbehandling – bare så det er sagt. Men når det gjelder 3 pst.-målet for forskningen, er universitets- og høyskolesektoren bare en del av de aktørene som skal oppfylle det. Vi har jo en rekke forskningsinstitusjoner, vi har næringslivet, og vi har ganske mange andre som skal være med på det. Mitt inntrykk er at dette gjør de så godt de kan, i forhold til de rammene de får og kan bruke til det.

Avsetningene er, som det går fram av denne oversikten, nødvendige, påløpte kostnader, som har med den løpende drift å gjøre. Tross alt er det viktigste disse institusjonene skal drive med, utdanning. Men det er klart at de skal ha viktige forskningsoppgaver også.

Så mitt svar på spørsmålet om det er for dårlig samsvar mellom det som er politiske vedtak og mål, og det de klarer å følge opp, er nei – i forhold til at de selv kunne gjort det annerledes. Men mitt inntrykk er at de gjør absolutt det de kan for å følge opp de målene vi har. Så er det vel mer en utfordring for oss politikere å klare å legge til rette for gode nok rammer.

Åge Austheim (FrP): Jeg takker for svaret.

Jeg viser til at i Soria Moria-erklæringen er det nedfelt et mål om at en skal «styrke det regionale universitets- og høyskolesystemet», og det er jo et veldig flott mål. Det har også i forhold til bevilgningene til universiteter og høyskoler de senere år fra det offentlige vært en diskusjon om størrelsen på dem og hvileskjær og den type ting. Mitt neste spørsmål er da: Er det slik at bevilgningene til universitetene nå etter statsrådets syn er på et passe nivå? Hva er egentlig avsetningene et uttrykk for i forhold til nivået på det som universitetene og høyskolene får i støtte fra det offentlige?

Statsråd Tora Aasland: Jeg vil skille mellom det som er avsetningene, og det som er den bevilgningen som gis gjennom de årlige statsbudsjettene til universiteter og høyskoler. Vi har et politisk mål om at det skal være universitet og høyskoler spredt rundt i landet, og at ikke alt skal være sentralisert ett sted. Det er en viktig del at det skal være tilgjengelig til høyere utdanning. Det er en utfordring i hvert statsbudsjett å bevilge nødvendige midler til de grunnleggende virksomhetene ved disse institusjonene.

Så vil jeg også se på avsetningene her som noe annet, fordi dette er en måte de er nødt til å føre sin strategiske budsjettering og sitt regnskap på i forhold til det som er nødvendige forpliktelser, enten det er påløpte kostnader eller nødvendige avsetninger. Det er klart for alle at jo større institusjonen er, jo lettere er det selvfølgelig å etablere en handlefrihet i forhold til det som er de sentrale oppgavene. Men jeg vil likevel si at mitt inntrykk er at de gjør en stadig bedre og etter min mening god og konstruktiv jobb for å oppfylle sine mål. Og så blir det som sagt opp til oss, både Regjeringen og Stortinget, i oppfølgingen å sikre at de får de rammene som er nødvendig.

Jeg vil si det sånn – til spørsmålet om hvorvidt rammene er store nok – at jeg har merket meg at det er en viss uro i systemene på grunn av en reduksjon i basisbevilgningen til universiteter og høyskoler. Det er en sak som jeg har merket meg. Men samtidig vil mitt signal til universitets- og høyskolesektoren være at de rammene de får til enhver tid, er det viktig at de forholder seg til.

Møtelederen: Da er tiden ute, og vi går videre til Per-Kristian Foss, fra Høyre.

Per-Kristian Foss (H): Jeg synes statsråden hadde en god formulering da hun i sitt innlegg sa at det ikke er mulig å sette grenser for avsetninger verken i prosent eller beløp. Særlig tatt i betraktning de enorme forskjellene på institusjonenes størrelse har jeg forståelse for det. Men hvordan harmonerer det med opplysningene om at det på etatsstyringsmøtet var et ønske om at avsetningene går ned? Har man forandret signal siden den gang? Eller misforstod jeg?

Statsråd Tora Aasland: Det var nok en liten misforståelse. Avsetningene som sådanne kan vi ikke sette noen grense på. Det er helt umulig, som også Per-Kristian Foss er inne på. Men det gjelder reserveposten. Hvis du ser på

den oversikten som jeg har delt ut nå og de totalt sett samlede beløp i avsetningene, er det reserveposten, i den grad man bygger seg opp reserver som det ikke er noe bestemt formål for, vi ønsker skal gå ned. Den ser vi også har gått ned, men alt det andre har sine gode forklaringer. Vi kan ikke lage noen øvre grense for dette. Det er helt riktig at da blir det uholdbart for institusjonene. Men det er den reserveposten vi gjerne skulle hatt ned.

Per-Kristian Foss (H): Da skjønner jeg. Men det er vel heller ikke noen oppfordring om at man skal bruke opp reservene?

Statsråd Tora Aasland: Nei, det er det ikke.

Per-Kristian Foss (H): Det kan jo minne om parodien på Forsvaret i gamle dager, at man skulle skyte ut mest mulig ammunisjon i desember for å oppfylle budsjettet. Så det signalet må jo gis med nyanser.

Statsråd Tora Aasland: Helt klart.

Per-Kristian Foss (H): I Riksrevisjonens brev av 23. oktober 2007 sies det at virksomheten i sektoren gjennom avsetningene har «bygd opp reserver som bare delvis er forklart som ledd i oppbygging til planlagte formål». Er statsråden enig i denne formuleringen?

Statsråd Tora Aasland: Ja, det er det vi har tatt fatt i. Det er den prosessen vi har gått inn i med institusjonene gjennom det jeg har redegjort for i utviklingen av regnskapsføring og denne noten, og alt sammen. Det går nå fram av den oversikten som dere har fått, at det er gruppert i dette som er påløpte kostnader, altså kortsiktig gjeld og forpliktelser, og det som er avsetninger mer strategisk, som det er et formål for. Så til å begynne med i denne prosessen var en slik merknad sikkert på sin plass, men det har vært veldig viktig å få gjort dette på en ryddig og forståelig måte overfor institusjonene.

Per-Kristian Foss (H): Bare man kan sette et formål på avsetningene, så er det altså greit?

Statsråd Tora Aasland: Det er ikke noe man finner på. Dette er jo konkrete formål.

Per-Kristian Foss (H): Men for å si det sånn: Jeg antar at universitetene også har planer med de reserver de har, tatt i betraktning at de jo delvis har brukt dem. Da den foregående statsråd omtalte budsjettet for 2007, som han jo selv kalte et hvileskjær, begrunnet han det med at universitetene og høyskolene hadde store avsetninger som de forutsetningsvis kunne bruke. Vi har jo sett fra pressen at en del av institusjonene har brukt av disse reservene. Så må de da selvfølgelig kutte igjen året etter, altså i innneværende år, når man brukte dem i 2007, hvilket jo tyder på at disse reservene ikke var frie midler – når man må kutte i år på tross av noe økte bevilgninger i 2008. Da tyder det på at disse reservene ikke var frie reserver. Jeg

vil gjerne høre statsrådets vurdering av Riksrevisjonens bemerkninger på det grunnlaget.

Statsråd Tora Aasland: Det går jo også fram av oversikten at det er strategiske formål disse reservene stort sett er satt av til, bortsett fra den siste posten, som bare heter Reserver, og som det har vært et mål å få ned. Men jeg er jo enig i at man ikke skal bruke alt hele tiden. Det dette har gått ut over, det at man har hatt noe strammere rammer, er f.eks. vedlikehold og virksomhet av den typen det var meningen de skulle håndtere innenfor sine egne rammer som de har fått. Vi ser at de har slitt og hatt litt problemer med det at de har hatt dette kuttet i basisbevilgningene.

Per-Kristian Foss (H): Det betyr at statsråden mener at for institusjonene fortsatt å ha reserver er naturlig?

Statsråd Tora Aasland: Ja, de reserver som er definert – man snakker her om avsetninger.

Per-Kristian Foss (H): Man snakker om den delen av avsetningene som ikke er spesifisert på formål, men som bare er kalt Reserver.

Statsråd Tora Aasland: Og det er da en sum som har gått ned fra 468 mill. kr til 118 mill. kr i 2006.

Per-Kristian Foss (H): Men at en institusjon har slike reserver, anser ikke statsråden som unaturlig?

Statsråd Tora Aasland: Jeg anser det som en fordel at den type reserver blir så små som mulig.

Per-Kristian Foss (H): I sin oppfølging av brev av 22. desember, som har vært beskrevet tidligere, med etatsstyringsmøter og direkte kontakt tar man da hensyn til det faktum at nettobudsjettering jo er innført på ulike tidspunkt for de ulike institusjonene, og at institusjonene har vært gjennom en ganske omfattende reform av sektoren hva gjelder frihetsgrader de senere årene, og at institusjonene har ulik størrelse? En høyskole i Rena antar jeg har noe mindre kompetanse på dette området, som ligger utenfor det undervisningsmessige, enn f.eks. Oslo Universitet. Tar man slike hensyn i sin kontroll med virksomhetene?

Møtelederen: Nå er vi på overtid, så hvis svaret kan begrenses ...

Statsråd Tora Aasland: Det er klart man gjør det. Man tar i de direkte styringsdialogene selvfølgelig hensyn til de mindre institusjonene, som kanskje trenger enda mer veiledning fra departementet. Jeg vil likevel bemerke at også de store institusjonene får sine merknader fra Riksrevisjonen, så det er ikke alltid at størrelse er avgjørende.

Møtelederen: Da er det Ingvild Vaggen Malvik fra Sosialistisk Venstreparti. – Vær så god.

Ingvild Vaggen Malvik (SV): Jeg vil starte med å spørre statsråden om statsråden mener at avsetningene er under kontroll.

Statsråd Tora Aasland: Ja, jeg mener at avsetningene er under kontroll. Med den redegjørelsen vi nå har hatt for komiteen om hvordan avsetningene kan defineres, og hvordan disse i utgangspunktet store tall brytes ned til det som er meget forklarlige størrelser, føler jeg absolutt at vi har situasjonen under kontroll. Også det at vi nå har fått en reduksjon av denne Reserve-posten, som er litt vanskelig å definere, er et godt signal i den sammenheng.

Ingvild Vaggen Malvik (SV): Det vil jo alltid være et dilemma i forholdet mellom styring og handlefrihet lokalt hos institusjonene. Hvordan mener statsråden at institusjonene skal styres?

Statsråd Tora Aasland: Det er en meget viktig balansegang, for hele loven og reformen som vi har vært igjennom, indikerer jo at det skal være autonomi ved institusjonene, at det skal være en stor grad av selvstyre. Men selvfølgelig er det slik at en forvaltningsvirksomhet med fullmakter likevel er en del av et statlig system. Så det å finne det rette balansepunktet mellom vår styring, som handler om veiledning, om oppfølging av den enkelte institusjon, om kursing og om det å kunne gi råd både når de ber om det og når de ikke ber om det – alt dette er en viktig del av den overordnede styring. Så vil selvfølgelig Stortingets systemer og de regelverk som vi også her diskuterer, være en viktig del av den styringen.

Det er jo også en interessant, mer politisk diskusjon i forhold til denne sektoren: Noen ønsker at det skal være mer politisk styring og mindre frihet for den enkelte institusjon, noen ønsker å beholde stor frihet og ha mindre politisk styring. Så her har vi en utfordring når det gjelder å ha en best mulig universitets- og høyskolesektor i framtiden.

Møtelederen: Da er det Lars Peder Brekk fra Senterpartiet som er siste utspørter. – Vær så god.

Lars Peder Brekk (Sp): Jeg har også lyst til å takke for orienteringen fra statsråden som jeg synes var veldig grei. Siden vi nå har fått de nye tallene, har jeg i første omgang et spørsmål til statsråden. Kan hun, om det er mulig, forklare nærmere hvorfor avsetningen til Interne formål økte fra 750 mill. kr til 1,2 milliarder kr fra 2004 til 2005? Det var litt overraskende for meg at det tallet kom sånn. Samtidig har statsråden understreket at det en har hatt fokus på, er den siste, uspesifiserte avsetningen, som en har hatt behov for å få ned. Kan det sies å være noen sammenheng her? Det var det som var spørsmålet.

Statsråd Tora Aasland: Jeg vet ikke om jeg skal overlate til ekspedisjonssjef Johansson å svare veldig kort på den første biten av spørsmålet ditt om Interne formål.

Toril Johansson: Dels er det en sammenheng ved at vi blir flinkere til å spesifisere, slik at disse uspesifiserte reservene går ned, og at spesifiseringer til interne strategiske formål dermed øker. Men nå er økningen større enn det, så det må samtidig bety at institusjonene også tar i bruk det strategiske handlingsrommet som ligger her, til å avsette til formål. Men skal de ha et senter for fremragende forskning, f.eks., trenger de å sette av midler for å klare å ivareta de forpliktelsene.

Statsråd Tora Aasland: Da vil det også være slik at man er blitt stadig flinkere til å spesifisere formål. Som du ser i denne fotnoten til Interne formål, står det en oppstilling av hva dette handler om. Det er ulike former for etter- og videreutdanning, det er stipendiatstillinger. Jeg kan jo benytte anledningen, siden det var et lite spørsmål om det tidligere her, til å si at det er ganske mange tusen stipendiatstillinger alt i alt ved universitetene. Det at det er 150 eller noe sånt som ikke er besatt, er en helt normal situasjon i forhold til de utfordringene som ligger i å kunne ansette stipendiater, altså vanlig gjennomstrømming.

Lars Peder Brekk (Sp): Da har ikke jeg flere spørsmål.

Møtelederen: Da er vi igjennom. Er det noen som har behov for oppklarende spørsmål? Per-Kristian Foss – vær så god.

Per-Kristian Foss (H): I det vi har fått omdelt, står det i note 2 at tallene som er oppgitt som reserver for 2006, ikke vil være direkte sammenlignbare med 2004 og 2005 som følge av nye retningslinjer for sammenstillingen av note 15 i årsregnskapene. Vil statsråden allikevel opprettholde sin beskrivelse av at reserveavsetningene har gått betydelig ned?

Statsråd Tora Aasland: Ja, jeg vil det. – (Henvendt til Sletta:) Jeg vet ikke om du vil utdype det litt i forhold til den noten?

Knut Sletta: Ja, du kan si at trenden er nok at de går nedover. Så må man kanskje understreke at disse tallene kan variere litt. Det kan være litt forskjellige tall som kan komme opp i forhold til hvilket tidspunkt vi har satt opp de tallene. Tallene våre her baserer seg på det som ble rapportert fra institusjonene 15. februar 2006, sånn at det kan være litt avvik også i totaltallene her, bare så det er opplyst om det, i forhold til det som eventuelt Universitets- og høyskolerådet bruker av tall. Men trenden går nedover på det med reserver, og det gjør den, selv om en har litt forskjellig spesifisering av den noten i perioden.

Statsråd Tora Aasland: Så svaret er fremdeles ja, trenden går ned, og det er det vi har som mål at den fortsatt skal gjøre.

Møtelederen: Da er det Carl I. Hagen. – Vær så god.

Carl I. Hagen (FrP): Jeg har et spørsmål til statsråden når det gjelder oppfattelsen i det offentlige rom. Er hun enig i at en virksomhetsleder eller høyskoleleder som klager over mangel på bevilgninger, men som har en betydelig reserve, egentlig har en redusert troverdighet når man skylder på dårlig råd fordi man ikke har fått gjort det vedlikeholdet, ikke fått ansatt de stipendiatene, mens man altså har en svær reservepost?

Statsråd Tora Aasland: Jeg vil understreke det jeg svarte tidligere på et lignende spørsmål, at det er en forskjell på dette med å ha avsetninger. Når man snakker om svær, er det totalt sett alle avsetninger, og det er bundede utgifter stort sett. Reserven er ikke så stor i den sammenhengen der. Så sammenlignet ...

Carl I. Hagen (FrP): Men statsråd, det prinsipielle! Hvis en institusjon har en betydelig – jeg snakket om – reservepost, har den mindre troverdighet her hvis man maser om at man har for lite penger, og skylder på det når man ikke har gjort det nødvendige vedlikeholdet, f.eks. av en bygning.

Statsråd Tora Aasland: Jeg vil nok si som statsråd at mitt ansvar er det overordnede. Institusjonslederens ansvar er å få sin virksomhet til å gå opp innenfor de rammene de til enhver tid har.

Møtelederen: Per-Kristian Foss. – Vi har litt tid igjen.

Per-Kristian Foss (H): Jeg vet ikke om statsråden vet hvor mye 118,5 mill. kr er i prosent av det samlede budsjett. Spørsmålet er: Er en reservepost i denne størrelsesorden for hele sektoren stor eller liten? Jeg er klar over at trenden har gått ned, men ...

Statsråd Tora Aasland: Totalbudsjettet for hele sektoren er 20 milliarder kr. Jeg klarer ikke den prosentregningen i hodet – det er noe med realfagskompetansen her.

Per-Kristian Foss (H): Det må bli mindre enn 1 pst. i alle fall.

Statsråd Tora Aasland: Det er ikke stort – en halv prosent, kanskje, sies det her fra kompetent hold – i forhold til totalbeløpet. Man skal huske på at dette er totaltall for hele sektoren, både det ene og det andre, både det store og det lille tallet her.

(Til Sletta:) Ville du supplere?

Knut Sletta: Hvis du sammenliknet med et brutto budsjettert budsjett, ville budsjettene for universitets- og høyskolesektoren i 2006 vært 23–24 milliarder kr. De 5 pst. som ville være overføringsbeløpet ved en brutto budsjettert institusjon, ville da være ca. 1,2 milliarder kr.

Statsråd Tora Aasland: Det er en grei sammenligning.

Møtelederen: Da ser det ut som om vi er ferdig med oppklaringsrunden også. Da har statsråden 5 minutter. Hvis det er noe du mener trenger ytterligere opplysning, så vær så god.

Statsråd Tora Aasland: Ja, tusen takk. Bare helt til slutt synes jeg det er viktig å understreke at institusjonene de siste årene har brukt disse særskilte fullmaktene som ligger i styringsformen og den økte organisatoriske og økonomiske friheten til å heve kvaliteten innenfor utdanning og forskning.

Overgangen til nettobudsjettering og omlegging av regnskapsmalen har ført til bedre oversikt over de økonomiske disposisjonene både på institusjons- og sektornivå. Vi har nå faktisk mer presise instrumenter for å følge med den økonomiske utviklingen i sektoren, som dere også har fått redegjørelse for.

Når det gjelder disponering av avsetningene, ligger utfordringen etter mitt syn først og fremst på å utvikle god strategisk planlegging og ledelse og god virksomhetsstyring ved institusjonene. Dette er områder som prioriteres høyt i departementets styring og oppfølging av institusjonene, men som nødvendigvis må ses i et helhetlig og langsiktig perspektiv.

Jeg kommer fortsatt – det kan jeg forsikre komiteen om – til å ha høy oppmerksomhet rundt denne saken, og jeg vil arbeide tett opp mot institusjonene i sektoren for at de skal bruke avsetningene som et strategisk virkemiddel, noe de da vittrig er. Jeg mener videre at avsetningsnivået må være tilpasset institusjonenes strategiske behov og følges opp med utgangspunkt i dette. Da er det viktig å ha klart for seg at avsetningene som sådanne ikke er reserver, men det er en måte man er nødt til å drive regnskapet på. Fordi man ikke har andre i denne nettobudsjetteringen, er det den måten man må gjøre det på. Det er altså penger som må settes av for å betale det som er forpliktelser, selvfølgelig også de strategiske områdene.

Jeg vil likevel framholde at departementet har det overordnede ansvaret for oppfølgingen og gjennomføringen av budsjettene. Styrene i sektoren har det operative ansvaret for at økonomistyring og -kontroll er forsvarlig innrettet og har tilfredsstillende kvalitet. Jeg vil spesielt peke på styrenes strategiske rolle og ansvar for god virksomhetsstyring og kontroll og som sagt understreke at også fra politisk ledelse har vi vært i tett kontakt ikke bare med styrelederne, men med hele styrene. Det var de nye styrene som begynte nå.

Et av motivene for å gi universitetene og høyskolene videre økonomiske fullmakter var, som tidligere nevnt, hensynet til internasjonal konkurranse. Nyere internasjonal utdanningsforskning viser at det er en sammenheng mellom de institusjonene som skårer høyt på de internasjonale rangeringene, og institusjonenes autonomi, ledelseskvalitet og gode incentivsystemer. Dette støttes også opp gjennom de utredninger som har skjedd i regi av OECD og EU. De høyere utdanningsinstitusjonene i de fleste OECD-land har derfor fått økt finansiell autonomi. Jeg mener derfor det er veldig viktig at universiteter og høyskoler også her i landet beholder sine utvidede fullmakter og adgang til å

avsette midler til strategiske formål. Gjennom dette kan institusjonene ivareta og utvikle sin kvalitet som forsknings- og utdanningsinstitusjoner nasjonalt og internasjonalt.

Jeg håper komiteen har forståelse for disse viktige argumentene, og at vi i fellesskap kan ha en god styring av våre universiteter og høyskoler i framtiden. Jeg sier takk for meg.

Møtelederen: Takk skal du ha!

Vi tar en pause fram til kl. 13. Da kommer Jarle Aarbakke. Vi ligger litt foran skjemaet, så da kan vi fortsette litt tidligere.

Høringen ble avbrutt kl. 12.48.

Høringen ble gjenopptatt kl. 13.

Høring med styreleder Jarle Aarbakke, Universitets- og høyskolerådet

Møtelederen: Da kan jeg ønske velkommen til annen del av denne høringen. Velkommen til styreleder Jarle Aarbakke fra Universitets- og høyskolerådet og til Sverre Spildo og Olav Stave som bisittere.

Som dere er kjent med, gjelder det Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll av budsjettterminen for 2006, såkalt Dokument nr. 1. Tema for høringen er Kunnskapsdepartementets håndtering av avsetning bevilgningsfinansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler.

For ordens skyld vil jeg opplyse om at det vil bli tatt stenografisk referat fra høringene, og at referatet vil følge som vedlegg til komiteens innstilling til Stortinget. Jeg vil også gjøre oppmerksom på at dette er en åpen høring. Det innebærer at vi kan motta taushetsbelagte opplysninger bare for lukkede dører. Nå skal det vel mye til at vi kommer i nærheten av den problemstillingen i denne høringen, men for ordens skyld må det da bes om at vi lukker dørene.

De prosedyrene som er fastsatt i reglementet for åpne kontrollhøringer, vil bli fulgt. Du vil få 10 minutter innledningsvis til å redegjøre for problemstillingen. Etter det får først saksordfører, Ivar Skulstad fra Arbeiderpartiet, 10 minutter til utspørring, og etter det får hvert parti 5 minutter til å spørre ut.

Siden 10 og 5 minutter er samlet spørsmål og svar, er det fint om både spørre og svarer kan være så korte og konsise som mulig, slik at det blir plass til de spørsmål det er behov for.

Når utspørringen er over, vil du få 5 minutter til oppsummering hvis det er behov for det.

Da gir jeg ordet til Aarbakke. Vær så god!

Jarle Aarbakke: Takk! Og takk for invitasjonen.

Normalt møter vi som leder universitets- og høyskolesektoren, KUF-komiteen, som liksom er vår komite, og vi møter finanskomiteen, som også er interessert i det vi

holder på med. Men vi oppfatter at vi er interessante nesten for enhver komite. Vi vil være interessante for dem som har med helse å gjøre. Vi utdanner alle sykepleiere, alle leger, alle fysioterapeuter. Vi er interessante for justis-komiteen, vi utdanner alle juristene. Slik kan vi fortsette med at de vi representerer, utdanner alle som oppretthol-der velferdsstaten og spissfunksjoner i samfunnet. Vi føler altså et veldig stort ansvar, og vi er utførerne av det som dere som storting pålegger oss å gjøre. Det er et ansvar vi lever med, og som vi for så vidt lever godt med. Vi lever også godt med den autonomi som Stortinget har gitt oss.

Som dere ser når dere ser på mitt ansikt, har jeg vært en stund i systemet. Det betyr at jeg har vært med på mye styring og ledelse. Jeg kan fortelle dere at det er en ganske stor revolusjon som har skjedd de siste ti årene i det å sty-re og lede kunnskapsinstitusjoner som universiteter. Det oppleves i all hovedsak som veldig positivt, altså at den autonomi som loven gir oss, også gir oss et handlingsrom og et ansvar som vi lever godt med.

Samfunnet har lagt andre instrumenter inn som kon-trollerer oss på en ny måte. Det oppleves helt klart at Riks-revisjonens økende interesse for oss i all hovedsak har en veldig positiv side. Vi har vært sammen i en gruppe som utviklet Riksrevisjonens verktøy for moderne revisjon av universiteter og høyskoler. Det opplevde jeg som en veldig positiv erfaring. Det er også slik at når vi har møter med Universitetsstyret og med Riksrevisjonen, er dette nyttig for alle parter. Samtidig er det også slik at perspektivet for oss og for Riksrevisjonen rimeligvis er noe annerledes i utgangspunktet.

Vi har fått NOKUT, som også er en ny virkelighet vi forholder oss til, som er en institusjon som er under ut-prøving og for øyeblikket under evaluering. Vår autonomi er derfor ikke grenseløs, og den skal ikke være grenseløs. Den gjør at vi som institusjonsledere og styrer befinner oss i et ganske interessant skjæringspunkt. Vi forholder oss veldig nøye til de budsjetter og de styringssignaler vi får.

I øyeblikket er det stor oppmerksomhet på skole og på lærerutdanning. Om noen ganske få år kommer det også til å være stor oppmerksomhet rundt kvaliteten på de unge menneskene vi utdanner. Jeg har nettopp sagt at vi forval-ter utdanning av 200 000 unge mennesker til enhver tid. Vi har kvalitetssikringssystemer, og vi har NOKUT, men vi vet egentlig ikke komparativt sett hvor god en norsk sy-kepleier er versus en engelsk eller en annen. Vi kommer til å få det spørsmålet langs hele sektoren om ganske kort tid. Derfor tror jeg det er viktig at Stortinget, departementet, Riksrevisjonen, NOKUT og vi tar høyde for at vi settes i stand til å ha forutsigbare rammebetingelser over tid, som gjør at vi kan konkurrere internasjonalt.

Globaliseringen har et konkurranseansikt som er helt annerledes enn internasjonaliseringens, som vi har levd med lenge. Det oppfatter vi også som positivt, og vi som er i sektoren tar det og har levd med det lenge. Det er veldig viktig at vi settes i stand til å konkurrere internasjonalt.

Den nærmeste konkurransearenaen vi har, er den nor-diske. Der vil dere helt sikkert være godt kjent med at de nordiske land holder seg med ulike finansieringssystemer for universiteter og høyskoler. Det siste eksempelet fra i

fjor var at islandske universitet nå har fått en femårig kon-trakt med sin regjering. Jeg sier dette fordi det har noe med dagens tekst å gjøre. Det har noe å gjøre med hvordan vi skal balansere mellom gass og brems når vi som sektor skal styre, lede og sette oss i stand til å være det utførende leddet for dere i å være en konkurransedyktig nasjon.

Så til de spørsmål som har vært reist. Vi ser av Riks-revisjonens brev at man skiller mellom inngåtte juridisk bindende avtaler og intern prioritering. Når det gjelder av-setninger, som er eksempler på juridisk bindende avtaler, er det avtaler om rehabilitering av bygg, kjøp av vitenska-pelig utstyr samt tilskudd fra Norges forskningsråd.

Når det gjelder rehabilitering av bygg, vil det ofte være nødvendig å dele finansieringen på mer enn ett budsjettår. Det er vanlig å vente med igangsettelse til full finansie-ring er sikret. Samtidig hender det at vi får bevilgninger til utstyr til nybygg som overføres til nytt år på grunn av manglende ferdigstilling av bygg, ofte fra Statsbygg.

Vi har ansvaret overfor Kunnskapsdepartementet og in-stitusjonene, og vi må rapportere på en tilfredsstillende måte. Vi, Universitets- og høyskolerådet, erkjenner at insti-tusjonene i varierende grad har et forbedringspotensial på dette punkt. Men da vil jeg minne komiteen om at det må tas hensyn til at viktige systemendringer har funnet sted de senere årene, og at fortsatt har kanskje ikke alle fått på plass systemer og tilhørende nødvendig kompetanse i tide.

Stortinget vedtok innføring av nettobudsjettering i 2001, med trinnvis innføring i perioden 2001–2004. De siste institusjonene fikk denne endringen i 2004. Stortin-get vedtok endringer i budsjetteringen til UH-institusjo-nene fra og med 2003 vedrørende resultatbasert finansi-ering for utdanningsproduksjon og forskning, og det ble gjort ytterligere endringer i forskningsbudsjettet fra og med 2006.

Så har vi fått en ny lov fra 2005. Det er gjort betydelige endringer i rutiner og praktisering i UH-sektorens 42 med-lemsinstitusjoner med ca. 25 000 ansatte og, som nevnt, 200 000 studenter. Så gjennomførte vi Kvalitetsreformen fra høstsemesteret 2003.

Vi vil hevde at Riksrevisjonens analyse av dataene fra kontrollene baserer seg på et tradisjonelt syn på budsjett-praksis. Det vil si erfaringer fra tiden da institusjonene var basert på kontantprinsippet*, som kanskje ikke er i samsvar med de vedtak som Stortinget har fattet for UH-institusjonene i Norge. Vi mener at signalene som gis fra Riksrevisjonen, kan oppfattes som å være på kollisjons-kurs med Stortingets vedtak og dertil hørende praksis fra Kunnskapsdepartementet.

Vi opplever at Riksrevisjonen fører vesentlig tettere kontroll med institusjonene og med vesentlig kortere tids-horisont, mens vedtakene fra Stortinget er mer i samsvar med den grunnleggende natur i universiteter og høyskoler – som har en mer langsiktig natur og trenger mer langsik-tige perspektiver – og, som jeg har nevnt, med de interna-sjonale trendene, og ikke minst med Norden i vårt nære nabolag.

* Feilslakking. Mente å si «bruttobudsjetteringsprinsippet».

Hvis vi ser på tallene som vi har skaffet inn i anledning denne høringen, men som på ingen måte er fullstendige, har vi et eksempel fra Universitetet i Bergen. Dette er et dokument som vi, hvis vi får litt tid på oss til å bearbeide i etterkant av møtet, kan oversende til komiteen. Det viser at den totale avsetningen ved Universitetet i Bergen har gått ned fra 272 mill. kr pr. 31. desember 2006 til 241 mill. kr pr. 31.12.2007. Vel å merke er de delene som har juridisk bindende avtaler, 74,2 pst. i 2006 og 77,4 pst. i 2007.

Det siste jeg vil si er at vi skal være en motor, og vi oppfatter at Stortinget har gjort viktige og store vedtak i tre saker for sektoren for å underbygge autonomi og langsiktighet. Vår opplevelse er at Riksrevisjonen strammer inn på dette forholdet. Vi er glade for denne høringen, og vi er glade for at vi får anledning til å bidra til en konstruktiv avklaring av styringsinnholdet for en så stor og viktig sektor.

Møtelederen: Takk skal du ha. Vi tar gjerne imot en bearbeidet utgave av dokumentet i etterkant – det går fint. Da gir jeg ordet til saksordfører Ivar Skulstad.

Ivar Skulstad (A): Takk, leder. Det første spørsmålet tar utgangspunkt i at virksomheten på UH-sektoren i løpet av perioden 2001–2004 har blitt forvaltningstolket med særskilte fullmakter. Kan Aarbakke si litt om hvordan det har fungert, og hva erfaringene er?

Jarle Aarbakke: Erfaringene er, som jeg innledningsvis sa, i all hovedsak positive. Vi oppfatter at vi har fått et økt ansvar og en økt mulighet til et handlingsrom, og det er særlig universitetene som har fullmakter til å opprette og nedlegge grader, og til å gjennomføre en politikk som vårt departement følger opp gjennom årlige kontaktkonferanser og møter med hvert enkelt medlem av sin portefølje, dvs. at de møter hver enkelt høyskole, hvert enkelt universitet. Det oppfatter vi er en god måte å ha et eierskap til kunnskapsinstitusjoner av vår type på.

Det er samtidig klart at Kvalitätsreformen som har kommet inn i dette, helt åpenbart har presentert for oss mange utfordringer som vi ikke var helt forberedt på. Med det mener jeg f.eks. at vi tror de fleste universitetene, som jeg kjenner best i den sammenheng, har opprettet et stort antall nye grader – mastergrader. Det er helt åpenbart positivt. På den annen side ser vi gjennomgående at det er en ressursbruk som ofte ikke står i samsvar med det antall studenter som slik sett er inntektsgivende. Dette er en problemstilling som vi tar på stort alvor, og som også krever ganske stram styring og ledelse internt på institusjonene.

Vi var til høring her i forbindelse med stortingsmeldingen i oppfølgingen av Kvalitätsreformen, og jeg fikk et spørsmål fra en av KUF-komiteens medlemmer om hvordan styrene så på dette. Og da var mitt svar – og det er ganske åpent – at styrene ser dette, handler deretter og implementerer dette med de styringsstrukturer vi har, med fakulteter og institutter. Det tar noe lengre tid enn vi som sitter rundt styrebordet, ofte ønsker.

Ivar Skulstad (A): Nå har Aarbakke selv snakket om at Riksrevisjonens interesse for sektoren var positiv. Sam-

tidig har man sagt noe om at den interessen kanskje er noe konservativ. Men i rapporten opplyser Riksrevisjonen at mindre enn halvparten av de nye doktorgradsstipendiatstillingene var rapportert besatt ved utgangen av 2006. Kan Aarbakke gi en forklaring på hvorfor? Og hvordan ser det ut i 2007?

Jarle Aarbakke: Det er slik at vi også har vært på etermedia om dette, i en diskusjon med Riksrevisjonen. Vi erkjenner fullt ut at Riksrevisjonen har sin viktige del og ser oss i kortene, men tidsperspektivet blir for kort. Det vi gjorde rede for, var at de tallene som der var oppgitt, fant vi ikke helt å stemme. Det var det ene.

Det andre var at hvis man ser på den prosessen som vi trenger å ha for å få ansatt de beste unge menneskene i stipendiatstillinger, så tar det en viss tid. Det er i grunnen et gjennomgående tema. Vi vet at vi skal benytte de pengene vi får, og det vil vi. Men vi har samtidig et ansvar for at vi gjør det på en god måte, og at vi setter nasjonen i en konkurransedyktig posisjon.

Jeg vil bruke et eksempel som jeg ikke kjenner annet enn fra den gamle styrelederen i FUGE-programmet, som på mange måter er et utstillingsvindu for hvordan man i nasjonal sammenheng kan løfte genomforskning, altså forskning på gener og genprodukter. Det var hans egen erfaring. Han sitter også i en tilsvarende komite for det svenske programmet innenfor genforskning. Forskjellen på det norske og det svenske var – ifølge ham – at vi brukte litt tid på å planlegge de prosjektene og de utlysningene som vi har i Norge, på en bedre måte enn i Sverige. Da fikk man et bedre resultat.

Så det jeg sa rent innledningsvis, var for å illustrere at hvis man anlegger en veldig kort tidshorisont for når pengene skal være disponert, er det ikke sikkert at det er det storting, regjering og det norske folk egentlig ønsker.

Ivar Skulstad (A): Jeg takker for svaret.

Det siste spørsmålet gjelder styringsdialogen, og det som foregår mellom departementene og styrene i universitetene. Oppfatter Aarbakke de signalene som kommer fra departementet, som klare, eller som uklare?

Jarle Aarbakke: Dem oppfatter jeg som klare.

For det første oppfatter jeg dem som dialogiske. Departementet stiller med et bredt register av kompetanse i møter med oss, f.eks. når det gjelder spørsmålet om avsetninger, som har vært et viktig tema. Jeg skjønner at det i den politiske debatt og i den politiske argumentasjon er særdeles viktig å ha det veldig ryddig og kunne forklare. Jeg skjønner det! Så det er helt åpenbart at Kunnskapsdepartementet i sin dialog med oss har vært veldig nøye med å peke på akkurat disse forholdene. Vi føler at vi både i forhold til Riksrevisjonen og i forhold til Kunnskapsdepartementet er stilt tøffe spørsmål og avkrevd tøffe svar.

Møtelederen: Takk skal du ha.

Da går vi videre til Åge Austheim, Fremskrittspartiet. Fem minutter – vær så god!

Åge Austheim (FrP): Takk for det, leder.

Jeg vil takke for den orienteringen Aarbakke har kommet med. Jeg oppfatter det slik at dette er en utfordring i forhold til at Riksrevisjonen på en måte har en kortsiktig, årlig nøyaktighet, mens universitetene og høskolene ofte har en mer kontinuerlig, strategisk langsiktighet i sitt arbeid. Det er selvfølgelig riktig, enten en er forsker, student eller studerende – alt etter som. Det er jo et relativt liberalt erverv, og det har tradisjonelt vært det.

Men spørsmålet er når disse to kulturene stilles opp mot hverandre: Hvor skal vi hen i forhold til nettopp det som står på dagsordenen, de avsetningene det her er snakk om? Hvor bør vi hen?

Jarle Aarbakke: Der tror jeg faktisk vi må være så ærlige å si at vi fra vår side ikke har noe fasitsvar på hva som er den, for å si det slik, riktige avsetning. I bedriftslivet og i næringslivet og ellers har man kanskje noen gode standarder på hvor mye man skal ha inne av kapital, og hvor mye man skal ha av dristighet. Jeg tror at det lar seg gjøre. Det er altså både antydning av vårt kunnskapsdepartement og står omtalt i Stjernø-utvalgets innstilling at man vil komme tilbake til finansieringsmodell for sektoren.

På spørsmålet fra Skulstad: Her står jeg ved det jeg sa, men det er klart at den autonomien som hver enkelt institusjon har, også er utfordrende fordi vi ser at mye av det som vi skal gjøre i fremtiden, både på forskningssiden og på utdanningssiden, handler om å handle i nettverk. Da er vi også inne på at vi ofte belønnes i etterkant – altså, vi har et resultatbasert finansieringssystem. Det betyr at vi får belønning for ting vi har gjort, mens ting vi vil satse på som er strategisk viktige – kanskje helt nyvinninger, særlig for de minste institusjonene – er vanskelige å komme opp med.

Så jeg kunne veldig ønske meg en tett dialog med Stortinget og med departementet, og så tror jeg også at Riksrevisjonen og andre som til syvende og sist skal være de som kontrollerer dette, må ha den samme type innsikt i hva vi skal frem til, og hva som er den ideelle avsetning. Det siste tallet jeg fikk med meg før jeg satte meg på flyet i går kveld – det var fra min egen institusjon – er at vi har redusert. I forhold til 2006 har vi i løpet av 2007 redusert avsetningene med 90 mill. kr. Så kan man spørre: Er det bra, eller er det ikke bra? Altså sett fra et bevilgningsståsted – de bruker pengene, altså må vi gi dem mer – kan det se ut som det er bra, men jeg er ikke sikker på hva som er bra eller ikke bra i dette. Jeg tror det er en diskusjon som vi må være villige til å ta, og jeg tror vi må være villige til å ta den med våre eiere og også med dem som til syvende og sist skal være med og vurdere om det vi gjør, er fornuftig.

Åge Austheim (FrP): Jeg takker for det svaret.

I likhet med det Aarbakke sa, har jeg merket meg at Stjernø-utvalget vil ha mindre resultatfinansiering og mer langsiktig, strategisk finansiering av høyere utdanning og universitets- og høyskolesektoren. Det er jo for så vidt lett forståelig ut fra at mye arbeid er strategisk. Men da blir også spørsmålet: Er de avsetningene som vi diskuterer i

dag, egentlig et uttrykk for manglende forutsigbarhet for arbeidet i høyere utdanning og i universitetssektoren?

Jarle Aarbakke: Jeg tror det finnes mange svar på det, men jeg tror at litt av det er svaret. Jeg kan igjen gi deg et eksempel: Da Kvalitetsreformen ble implementert, presenterte vi for den forrige regjeringen noen regnskap fra Universitets- og høskolerådet. Det var særlig Sverre Spildo, som sitter her, og vårt utvalg innenfor Universitets- og høskolerådet som presenterte de tallene. I den forbindelse ble det bevilget en solid sum penger fra Stortinget som vi oppfatter finansierte Kvalitetsreformen. Da dette kom til institusjonene, ble det oppfattet som at her kom det friske penger. Da tror jeg at de som hadde vært på universiteter og høyskoler en stund, ikke omstilte seg kjapt nok i hodene til at her må vi faktisk se at det er en ny situasjon. Men man har en refleks som sier: Vi må ha litt i reserve. Jeg tror ikke man skal underslå at det finnes som en mekanisme. Samtidig som man setter i gang – det er det store poenget, og det viser tallene fra Bergen når en bryter dem ned – så er det langsiktige og viktige satsinger som ligger inne. Så derfor vil jeg si at det her gjelder ikke å lage forenklinger i bildet.

Når det gjelder dette med Stjernø-utvalget, tror jeg at den diskusjonen vi må ha, må være et både-og. Det er helt åpenbart at vi trenger resultatbasert finansiering. Det er helt åpenbart at vi trenger incentiver som også belønner de fremragende. Samtidig tror jeg vi må ha flere instrumenter på plass. Vi må også ha mer strategiske instrumenter der hvor det er nødvendig.

Møtelederen: Da går vi videre til Per-Kristian Foss, fra Høyre.

Vær så god – du har 5 minutter.

Per-Kristian Foss (H): Aarbakke hadde en formulering i sin innledning hvor han mente at Riksrevisjonen baserte sine observasjoner og sin kritikk på et noe mer tradisjonelt syn på de reformer som er gjennomført i sektoren. Jeg vil gjerne at du utdyper det litt mer.

Jarle Aarbakke: Ja, nå har jeg snakket så mye. Kan du si noe, Sverre?

Sverre Spildo: Det ligger jo i dette det tidsperspektivet at alt skal være avsluttet ved årsskiftet. Vi har jo sagt at en driver på en litt mer langsiktig måte. Det må gjøres planlegging over en litt lengre horisont. Vi føler vel at det en kanskje burde se på, er rett og slett: Går avsetningene opp, går de ned – for i så fall bruker jo institusjonene enten mer penger eller mindre penger enn det de får bevilget i det enkelte år – eller holdes dette relativt stabilt? Situasjonen er vel nå at mens det i den tidlige fase, særlig da dette var et nytt system for høyskolene, så gikk avsetningene opp. Nå er vi forbi det stadiet. Nå er dette ganske stabilt, og det går noe ned. Da føler vi at det en burde interessere seg for, i grunnen var: Gjør en jobben innenfor dette?

La meg da bare legge til én liten ting. Når det gjelder dette spørsmålet om hvorvidt en har besatt halvparten av

de nye stipendiatene, vil jeg ta et enkelt eksempel: Hvis det finnes 400 stipendiatstillinger fra før og du får bevilget 50 nye, og det på måletidspunktet er 425 ansatte, kan det selvfølgelig sies at det betyr at det bare er halvparten av de nye som er besatt. Men dette er jo stillinger med fire års horisont, slik at det er masse av de gamle som i mellomtiden er blitt ledige.

Per-Kristian Foss (H): Ok. Jeg vil bare fremme følgende synspunkt og vil gjerne ha en kommentar på det – det gjelder avsetningene:

Jeg synes det er uinteressant å se på avsetningenes størrelse, for det kommer an på hvilket formål de er avsatt til. I forrige sekvens fikk vi fra departementet utdelt et skjema over avsetningene i tre etterfølgende år. En av avsetningene er til Norges forskningsråd. Dess større kontrakter man har til Forskningsrådet kommende år, dess større vil avsetningen være. Det må jo være positivt – muligens ikke fra et revisjonssynspunkt, men iallfall fra et politisk synspunkt, for vi ønsker jo at forskningen øker. Det samme gjelder interne formål, hvor de største prosjektene er knyttet til pågående investeringsprosjekter. Dess mer man investerer i nye bygninger, dess større vil avsetningen være. Jeg synes at bare å bruke summen er helt uinteressant. Men det som var kritisert fra departementets side – det var en viss kritikk i hvert fall – var at posten Reserver var vel stor. Kan jeg spørre: Med erfaring fra universitetet, hva legger dere i «Reserver»? Når man har satt av til Forskningsrådet, til byggevirksomhet og til interne formål, som er spesifisert, hva er det man da til slutt må kalle «Reserver»? Er det rett og slett penger man ikke klarer å få brukt opp, eller er det penger dere har en plan med?

Sverre Spildo: Nå har vel verken Universitetet i Tromsø eller Universitetet i Bergen noen gang brukt begrepet «å sette av til reserver». I den utstrekning dette var brukt, tror jeg nok at det hadde å gjøre dels med at det var ting man så at man måtte gjøre for å følge opp Kvalitetsreformen, og dels med at man var usikker på de fremtidige inntektene, som Jarle Aarbakke har sagt. Det er jo slik at bortimot 30 pst. av den samlede post 50-bevilgningen er resultatavhengig og derfor vil kunne variere fra år til år.

Per-Kristian Foss (H): Da kan ikke usikkerheten være veldig stor innenfor sektoren, for for hele sektoren i 2006 utgjorde den posten 0,6 pst. av den samlede bruttobevilgning. Vi får si: Da tar dere store sjanser – for å si det slik.

Da har ikke jeg flere spørsmål.

Møtelederen: Takk skal du ha. Da er det Ingvild Vaggen Malvik fra SV. Vær så god.

Ingvild Vaggen Malvik (SV): Takk, leder. Takk for en grei orientering.

Jeg har et spørsmål om posten Reserver. Hvis jeg forstod Spildo rett, har verken Universitetet i Oslo eller Universitetet i Tromsø brukt den kategorien i budsjettet. Jeg

er enig med representanten Foss i at det interessante her er nettopp den posten og ikke avsetningskategorien i og for seg, og den oversikten vi har fått fra Riksrevisjonen, går jo på avsetningen.

Jeg lurer på om dere kan si litt om hvordan reserveposten fordeler seg. Hvem er det som står for disse reservene, fordelt på eksempelvis høyskolesektoren og universitetene? Hvem er det som har satt av disse reservene? Hvem er det som utgjør disse tallene?

Sverre Spildo: Kan vi ikke bare si at dette ligger litt i det som statsråden redegjorde for tidligere omkring instruksen til institusjonene om hvordan en skulle føre note 15 i regnskapet, og det at det har tatt litt tid før alle institusjoner har fått opparbeidet den nødvendige kompetanse, slik at når det står «Reserve», betyr ikke det nødvendigvis at dette er en reserve, men det er faktisk av noen institusjoner brukt som betegnelse på en post der man ennå ikke har besluttet presist hvilke formål dette skal brukes til.

Ola Stave: Kan jeg få tilføye lite grann? For å ta et hovedbilde: Av den totale avsetningen på 2,1 milliarder kr er 1,5 milliarder kr på universitetene. Men problemstillingen er at vi ikke har den nedbrytningen konsekvent og like godt gjennomført på universiteter og høyskoler. Der ser vi at de 32 høyskolene til sammen har 600 mill. kr i totale avsetninger, inklusiv forskningspenger, byggvedlikehold og utstyrsinvesteringer og doktorgradstillinger. Det blir en relativt liten andel som blir igjen, når altså gjennomsnittlig størrelse på avsetningen på 32 høyskoler er 20 mill. kr. Det er sånn sett universitetene, som har de litt store beløpene, som har hatt den autonomien over noe lengre tid.

Ingvild Vaggen Malvik (SV): Da har jeg ikke flere spørsmål.

Møtelederen: Da er det Lars Peder Brekk fra Senterpartiet til slutt. Vær så god.

Lars Peder Brekk (Sp): Jeg har ingen ytterligere spørsmål.

Møtelederen: Nei. Da har vi tid til noen oppklarende spørsmål.

Kanskje jeg kan tillate meg et spørsmål i forhold til det som ble svart rundt spørsmålet: Hva ligger det i «Reserve»? Og så svarer man at det er man ikke helt sikker på, og det kan variere litt hvilket navn man har satt på det. Men da er det kanskje forståelig at man fra et revisjonssynspunkt gir en anmerkning om det. – Det nikkes.

Ola Stave: Nå ble det redegjort ganske grundig fra departementet og statsrådens side om dette. Men vi har et eksempel som viser at noen institusjoner er i ferd med å få bedre oversikt over dette, og at vi her må følge dette over litt tid, fordi det har vært så store endringer i 2003, 2004 og 2005 – den siste endring faktisk i 2006. Vi er altså veldig

tett til systemendringer som krever rutine og kompetanse til å håndtere dette. Sånn at når en institusjon sitter igjen med 25 pst. av totalavsetningen til ikke helt spesifiserte tiltak – de andre er juridisk bindende avtaler i henhold til Riksrevisjonens egen definisjon – begynner det å bli ganske små beløp til fri disposisjon, altså det samme beløpet som Foss var inne på, med de 118 mill. kr.

Møtelederen: Da har Aarbakke 5 minutter, hvis han har behov for å føye til noe mer. Vær så god.

Jarle Aarbakke: Jeg ble nøye instruert på forhånd om at her gjaldt det å ikke komme med gjentakelser, så det har jeg ikke tenkt å gjøre. Men jeg gjentar det jeg sa: Jeg synes dette er en nyttig runde i en veldig høytidelig og alvorlig komite, hvor jeg også tror det er viktig å kunne si det som vi har sagt til hverandre her, at skal vi gjøre Norge

til en konkurransedyktig nasjon, må vi ha et system som oppfordrer til å ta fram det beste. Det er i grunnen mitt store ønske at vi gjør det. Jeg tror vi skal greie å konkurrere internasjonalt også i fremtiden – det føler jeg meg helt trygg på. Men det kommer ikke av seg selv. Så jeg ser frem til nye dialoger med Riksrevisjonen, og gjerne med dere. Dere kan jo spre det gode budskapet at vi gjerne kommer til andre komiteer og forteller om det viktige arbeidet vi gjør. En kjent Høyre-mann har jo nettopp sagt at universitetene er viktigere enn StatoilHydro. Og det gjør jo et større inntrykk når en kjent Høyre-mann sier det, enn når vi sier det. Men vi synes det var ganske godt sagt. Takk for at vi fikk komme.

Møtelederen: Da sier jeg takk for bidraget. Men jeg vil understreke at det er sjelden noen ønsker å møte denne komiteen ofte – det var en ny opplevelse. Takk skal dere ha.

Høringen slutt kl. 13.38.

**Åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen
onsdag den 13. februar 2008 kl. 12**

Møteleder: Øystein Djupedal (SV)
(komiteens første nestleder)

S a k :

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006 (Dokument nr. 1 (2007-2008))
– Utenriksdepartementets håndtering av bistandsområdet og rutiner ved mistanke om korrupsjon og mislighet.

Høring med statsråd Erik Solheim, Utenriksdepartementet

Møtelederen: På vegne av kontroll- og konstitusjonskomiteen vil jeg ønske velkommen til denne høringen.

Komiteen har vedtatt å holde to åpne kontrollhøringer som ledd i sin behandling av Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2006, det som heter Dokument nr. 1 for 2007-2008. Høringen i dag er den andre høringen, og temaet er Utenriksdepartementets håndtering av bistandsområdet og rutiner ved mistanke om korrupsjon og mislighet. Under høringen i dag ønsker komiteen å få belyst følgende problemstillinger:

- Utenriksdepartementets styring av utenriksstasjoner
- rapporteringsrutiner
- rutiner for behandling av rapporter
- rapportering og håndtering ved mistanke om korrupsjon og mislighet
- norsk bistands mål og resultatoppgjør
- forvaltning av budsjettstøtte
- kontroll med bruken av midler og bærekraften i prosjektet etter endt støtte
- flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia og oppfølgingen av bruken av midler

Komiteen har invitert miljø- og utviklingsminister Erik Solheim til høringen.

Det vil bli tatt stenografisk referat fra høringen, og referatet vil følge som vedlegg til komiteens innstilling til Stortinget.

Det er komiteens håp at denne høringen vil gi nødvendig opplysning til bruk i komiteens arbeid ved utarbeidelse av innstillingen til Stortinget.

Jeg gjør for ordens skyld oppmerksom på at dette er en åpen høring. Komiteen kan ikke motta taushetsbelagte opplysninger i en åpen høring. Den inviterte kan, dersom det skulle være behov for det, anmode komiteen om å få avgi forklaring helt eller delvis for lukkede dører. Deres slik anmodning blir framsatt, vil komiteen avbryte høringen og behandle spørsmålet i et lukket møte.

De prosedyrer som er fastsatt i reglementet for åpne kontrollhøringer, vil bli fulgt. I denne høringen får statsråden holde et innledningsinnlegg på 10 minutter. Deretter vil saksordføreren, som er Ola T. Lånke fra Kristelig Folkeparti, få 15 minutter til utspørring. Deretter får hvert parti 10 minutter til utspørring. For at komiteens medlemmer skal få stilt de spørsmål som er nødvendige, vil jeg be

om at svarene blir så korte og konsise som mulig fra statsrådens side. Når utspørringen er over, får statsråden 5 minutter til en oppsummering, dersom statsråden ønsker det.

Da er vi klare til å starte, og jeg vil få ønske miljø- og utviklingsminister Erik Solheim velkommen. Han har med seg følgende bisittere: assisterende utenriksråd Atle Leikvoll, avdelingsdirektør Steffen Kongstad, avdelingsdirektør Dag Nissen og seniorrådgiver Narve Solheim. Velkommen til dere også.

Da gir jeg først ordet til statsråd Erik Solheim, som får 10 minutter til sin innledning.

Statsråd Erik Solheim: La meg først få takke for anledningen til å framlegge synspunkter på noe av det jeg anser som det aller viktigste i norsk bistand: både å bidra til korrupsjonsbekjempelse internasjonalt og, enda mer konkret, å sikre at vi overholder de aller høyeste standarder i vår bistand.

La meg først få ta opp et formelt prosedyrespørsmål, bare for å ha nevnt det. En del av de temaene vi kommer inn på her, vil grense veldig tydelig opp mot utenriksministerens konstitusjonelle ansvar. Jeg vil bare ha nevnt det. Jeg skal svare etter beste evne. Jeg tror ikke det eksisterer noen uenighet mellom ham og meg i noen av disse spørsmålene, men bare så det er brakt opp til komiteen.

La meg også starte med å takke Riksrevisjonen for å være pågående og tydelig og etterspørre resultater på disse områdene. La meg også takke Riksrevisjonen for det utmerkede samarbeidet som vi ellers har om bistand, for det å bidra til å få institusjoner som Riksrevisjonen i en del av våre samarbeidsland til å fungere godt er noe av det viktigste vi kan gjøre for å bidra til framgang på dette området.

Korrupsjonsproblemet totalt sett er et av de største utviklingsproblemer i verden. La meg illustrere det med et tall. Det er hevdet at det beløp som har gått ut av landet Nigeria over de siste 40 år som følge av korrupsjon på ulikt vis, tilsvarer to tredjedeler av samlet bistand til ikke Nigeria, men Afrika. Det illustrerer omfanget av korrupsjonspengene og den ulovlige pengestrømmen ut av fattige land. Det er et gigantisk problem, som vi tar fatt på som et utviklingsproblem, med all den kraft vi har. Statsministeren i Tanzania, et av våre nærmeste samarbeidsland, gikk av – jeg tror det var i forrige uke – som følge av beskyldninger om korrupsjon. Det illustrerer at det skjer mye på dette området i mange fattige land. Jeg anser selve den politiske innsatsen for korrupsjonsbekjempelse å ligge litt utenfor det vi skal ta opp her i dag, men jeg vil bare si at dette er settingen, dette er selvfølgelig en utrolig viktig del av bakteppet.

Så er det også en viktig del av bakteppet at selv i det som er verdens rikeste, kanskje mest vellykkede, kanskje mest velstyrte land, kanskje med det mest ukorrupte embetsverket og kanskje med de høyeste etiske standardene i næringslivet noe sted i verden – selv hos oss – har man betydelige problemer på området korrupsjon. Om man da flytter blikket til land som ikke har et høyt utdanningsnivå, som ikke har noen tradisjon for et upartisk, uhildet, ukorrupt embetsverk, som har betydelige etniske motsetninger,

ofte i dyp konflikt, til tider i borgerkrig, så sier det seg selv at vanskelighetene med god innsats på dette området er vesentlig mye større enn i Norge. Det å drive bistand er i det hele tatt en risikosport. Hvis vi ikke aksepterer at det blir flere feil og større vanskeligheter i vår bistand enn det f.eks. er i veiutbygging eller skoleinnsats i Norge, kan vi etter min mening ikke drive det. Sjansene for å gjøre feil i fattige land i borgerkrig er vesentlig mye større enn å gjøre feil her hjemme. Jeg har selv vært med på betydelige feilvedtak i min tid som stortingsrepresentant, vedtak som jeg i ettertid mener var gale, og som jeg tror de fleste av oss i ettertid mener var gale. Vi må ha det bakteppet.

Komiteen etterspør hvordan utenriksstasjonene styres. La meg bare veldig kort gjøre rede for det. I april hvert år sender hver ambassade i hvert av våre samarbeidsland hjem en strategisk plan for hvordan ambassaden søker å oppfylle de politiske prioriteringene. I oktober hvert år bes ambassadene utarbeide virksomhetsplaner som skal dekke totaliteten i ambassadens virksomhet. Etter at budsjettene er vedtatt av Stortinget på høsten, mottar ambassaden et tildelingsbrev i slutten av desember, med tildelingen til administrasjon og til utviklingssamarbeid.

Dette tildelingsbrevet spesifiserer rammene for ambassadens totale virksomhet. Og, selvsagt, det aller viktigste er den kontinuerlige oppfølgingen mellom hjemmeapparatet og uteapparatet, hvor det er en absolutt forutsetning at straks det er den minste lille mistanke om uregelmessigheter i noen av våre prosjekter eller noe Norge er involvert i, skal dette umiddelbart rapporteres hjem for håndtering av ute- og hjemmeapparatet sammen.

Så til håndtering av korrupsjonsspørsmål. Den overvåkingen Riksrevisjonen har foretatt av Utenriksdepartementet, og det politiske kravet som har vært om dette, har gjort at vi har tatt vesentlige grep på dette området for å få et sterkere apparat på plass for å håndtere alle saker hvor det kan være den minste mistanke om korrupsjon.

Jeg tror vi nå har et sterkere system for dette enn i noen sammenlignbare vestlige land. Jeg tror også vi har et sterkere system for dette i Utenriksdepartementet enn i de aller fleste sammenlignbare virksomheter i Norge. Men det er først når dette har fått virket noe tid, og vi ser hvor effektivt det er, at dommen kan felles – om dette er bra nok.

Kjernen i dette systemet for korrupsjonsbekjempelse er selvfølgelig først det politiske utgangspunktet: Vi skal ha absolutt nulltoleranse for korrupsjon i alt Norge er involvert i, multilateralt eller bilateralt. Korrupsjon er kriminalitet og skal under alle normale omstendigheter håndteres av politiet som et spørsmål om økonomisk kriminalitet. Det er det viktige utgangspunktet. Vi driver ingen form for snillisme eller forståelsespolitikk når det gjelder korrupsjon.

Så gjøres ofte de viktigste beslutningene for å hindre korrupsjon i forkant – altså ved en nøye screening av de partnere man involverer seg med. Det kan selvfølgelig i land i oppløsning, i borgerkrig og med stor fattigdom ofte være vanskelig, men en grundig vurdering av eventuelle partnere er kanskje det aller viktigste man gjør for å bekjempe korrupsjon.

Når det så er mistanker om korrupsjon, skal de nå håndteres av den nye sentrale kontrollenhet som vi har opprettet i Utenriksdepartementet, som startet sin virksomhet sent i fjor, som følgelig er under oppbygging, og som det selvfølgelig først over noe tid er mulig å vurdere betydningen av. Denne sentrale kontrollenhet skal være den sentrale adressat og hovedkoordinator for all håndtering av mistanker om misligheter.

Knyttet til dette har vi etablert en varslingstjeneste. Den er lagt opp slik at den kan sikre varsleren full anonymitet. Det er opp til varsleren om vedkommende ønsker å varsle med anonymitet eller uten anonymitet. Tjenesten er lagt ut eksternt og håndteres av Advokatfirmaet G-Partner. Jeg kan opplyse til komiteen at fra denne varslingstjenesten kom i gang sent i fjoråret og fram til nå, er det så langt varslet i 15 saker. Ikke alle av dem dreier seg om mistanke om korrupsjon, men en del av dem dreier seg om mistanke om korrupsjon. Departementet går nå selvfølgelig fullt inn i og vurderer hver av disse på basis av de rådene vi får fra G-Partner, med den sentrale kontrollenheten i førersetet. Denne varslingstjenesten er lagt ut elektronisk på våre hjemmesider på Internett, slik at den skal være lett å bruke for alle.

Det er også utarbeidet en egen varslingsplakat med retningslinjer for varsling og håndtering av dette, hvor det selvfølgelig er slik at det at det varsles om en mulig mistanke, ikke er det samme som at noen har begått en forbrytelse. Det skal også være en sikkerhet for dem det varsles om. Retningslinjer for dette ligger i varslingsplakaten.

Det er ikke slik at utenriktjenesten ikke har hatt systemer for dette tidligere, men det er laget en oppdatert retningslinje for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter. Den ble innført i januar 2008, og på bistandsfeltet avløser disse Norads tidligere retningslinjer. Summen av dette – kontrollenhet, varslingsplakat, en varslingstjeneste og disse oppdaterte retningslinjene – føler vi nå har brakt oss mange skritt videre i kontrollen med de temaene komiteen er opptatt av.

Jeg ser tiden løper. Jeg kan komme tilbake til spørsmålet om måloppnåelse i bistanden, som også er et veldig viktig tema, og som ikke er identisk med korrupsjonsbekjempelse.

La meg nevne, siden Riksrevisjonen har vært opptatt av kontroll i forbindelse med flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia, altså tsunamikatastrofen: Der har Riksrevisjonen gjennomgått 28 nødhjelpssaker. Igjen, la oss huske at dette var penger brukt i en veldig kritisk fase hvor ting måtte skje raskt. Det var under foregående regjering. Det var i en situasjon hvor man måtte handle raskt, fordi nøden var stor og umiddelbar. Per i dag er det tre organisasjoner som omfattes av Riksrevisjonens gjennomgang, som ikke har levert sluttrapporter eller gitt tilfredsstillende forklaringer på forsinkelsene. Vi har ikke noe grunnlag pr. i dag for å si at noen midler i forbindelse med tsunamien er misbrukt, men det er altså tre organisasjoner som ikke har levert tilfredsstillende rapport. Dette er ikke norske organisasjoner, det er lokale organisasjoner i Sri Lanka og Indonesia. Men vi følger selvsagt opp disse. Hvis ikke innen rimelig tid tilfredsstillende rapport kan gis, må vi vurdere hvordan

det skal håndteres, eventuelt politimessig eller på annet vis.

Jeg vet ikke om tiden er løpt ut, jeg er ikke kjent med hvor man ser på klokka. Det er muligens den der? Hvis det er tid, kan jeg gjerne snakke både om budsjettstøtte –

Møtelederen: Statsråden må avslutte nå, for nå har han brukt sine 10 minutter.

Statsråd Erik Solheim: Fint, da kommer jeg tilbake. Det blir sikkert rik anledning i spørreunden til å komme tilbake til de andre temaene.

Møtelederen: Det blir det rikelig anledning til.

Da gir jeg først ordet til sakens ordfører, Ola T. Lånke, som har 15 minutter med de svar statsråden og hans folk gir.

Ola T. Lånke (KrF): Takk, leder. Det kommer nok til å bli god anledning til å komme tilbake til disse tingene etter hvert.

Bistand som kan hjelpe mennesker i verdens fattigste land til å oppnå en bedre framtid, er viktig. Derfor må også kvaliteten i det vi gjør, holde mål og kunne etterprøves. Derfor er Riksrevisjonens uavhengige evalueringer og interne prosjektgjennomganger også viktige. Noen grunnleggende forutsetninger må være på plass for å vurdere utviklingseffekten.

For å kunne vite om bevilgninger og prosjekter gir disse ønskede resultatene, må målsettinger konkretiseres til målbare størrelser. Rapportene må være så presise at en kan vurdere effekten. Riksrevisjonen har f.eks. i prosjekter i Zambia, Malawi og Mosambik

«påvist svakheter knyttet til målsettinger, utforming av resultatindikatorer (...) og resultatrapportering.»

Departementet har svart at det vil iverksette tiltak for å forbedre rutinene også her.

Mitt spørsmål nå først blir da: Er dette nå blitt gjort? Og mener statsråden at de rutinene er gode nok?

Statsråd Erik Solheim: Ja, vi er på basis av den kritikken Riksrevisjonen der har framlagt, i full sving med å forsøke å utarbeide bedre resultatindikatorer. Jeg må likevel få lov til å si i tilknytning til dette at vi også må erkjenne vanskeligheten med det. Det er mulig og relativt rimelig lett å måle virkningen av konkrete prosjekter, altså i betydningen hvis vi gir penger til utdanningsvesenet, fører dette til at flere mennesker kommer i skole – f.eks. Et konkret eksempel: Riksrevisjonen har tatt tak i vern av nasjonalparker i Zambia. Igjen: Det er relativt lett å lage resultatindikatorer for det. Hvordan norsk bistand i stort virker til faktisk å bidra til å bygge den stat og det dynamiske næringsliv som et land som Zambia trenger for å komme ut av fattigdommen, er selvsagt vesentlig vanskeligere å vurdere. Det vil også veldig tett henge sammen med hva andre girere gjør.

For bare til slutt å illustrere hvor ekstremt vanskelig dette er slik vår bistand nå er satt sammen, delvis på basis av Stortingets aktive press og delvis på basis av Stor-

tingets ønske: De tre største mottakere av norsk bistand i 2008 kommer til å være Afghanistan, Sudan og Palestina, altså tre av de vanskeligst tenkelige landene på kloden med hensyn til å måle framgang, fordi andre – militære/politiske – faktorer kommer til å være avgjørende.

Ola T. Lånke (KrF): Nå vil jeg over til det spørsmålet som jeg stilte, for det gikk på tre helt andre land.

Jeg konstaterer at i departementets svar til Riksrevisjonen sa man at man ville iverksette forbedringer. Jeg er interessert i å høre litt om statsråden kan konkretisere hvilke forbedringer som han har fått iverksatt på dette punktet som ble nevnt innledningsvis. Hva mener statsråden er oppnådd med disse rutineforbedringene? Går det an å gå inn i det?

Statsråd Erik Solheim: Vi har for det første selvsagt gått inn i de prosjektene og programmene som Riksrevisjonen spesifikt har tatt opp – for Zambias del gjelder det bl.a. nasjonalparkforvaltning – og sett på hvordan vi kan forbedre de prosjektene. Så er vi på kontinuerlig jakt etter og arbeider med å bedre våre systemer for indikatorer for å kunne måle framgang.

Men kanskje det aller mest aktive som har skjedd på dette området, er evalueringsenheten i Norad, som til enhver tid arbeider med ca. 15 ulike evalueringer av norsk bistand. For å ta Zambia som eksempel, arbeider de med en totalvurdering av Zambia som bistandsmottaker over tid for å se på om vi når de målene vi setter oss. Norad la i 2007 for første gang fram en total gjennomgang av all norsk bistand for å vurdere resultatmålene – hvor totaliteten, slik Norad ser det, er at det ikke er bra nok, men det er bra.

Ola T. Lånke (KrF): Bare for å få konstatert om statsråden mener at man i de tre landene nå allerede har gjort forbedringer som Riksrevisjonen har påpekt nødvendigheten av: ja eller nei?

Statsråd Erik Solheim: Ja, vi er i gang med forbedringer.

Ola T. Lånke (KrF): Hvis Stortinget skal kunne utøve nødvendig styring og kontroll med Regjeringens virksomhet, må også budsjettproposisjonene være presise på hva som skal gjøres for de penger som foreslås bevilget. I ettertid må departementet i senere budsjettproposisjoners resultatrapportering på en dekkende måte redegjøre for hva som er gjort og oppnådd. Dette kjenner vi jo til. Men Riksrevisjonen reiser også spørsmålet om rapporteringen i budsjettproposisjonen for 2007 gir et dekkende bilde av de omtalte bistandsprogrammene i Zambia og Mosambik. Riksrevisjonen presiserer at de omtalte bistandsprogrammene i hovedsak er å anse som hovedsatsinger i disse landene. Departementets svar synes ikke å gi en god forklaring, og jeg har merket meg følgende:

«Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det i rapporteringen blir gitt en balansert framstilling av tiltakene innen hovedsektorer og hovedprioriteringer.»

Ser statsråden at Riksrevisjonen her har et viktig anliggende? Og hva er statsrådets egen vurdering av denne rapporteringen om hovedsatsingen i Zambia og Mosambik i 2005, som er det året det gjelder?

Statsråd Erik Solheim: Vi føler det er vanskelig å rapportere detaljert til Stortinget på prosjektnivå om de enkelte prosjekter, med mindre de skulle være av særlig stor politisk interesse. Men det allmenne, som Riksrevisjonen her peker på, er jeg den første til å være enig i. Vi har også tatt skritt for å legge om. Det som vil gjøre det hele lettere, er om vi legger om selve budsjetteringssystemet slik at man får tatt tak i hvordan Stortinget fordeler pengene på poster. Det vil også gjøre resultatrapporteringen etterpå enklere. Jeg har varslet flere ganger i Stortinget at vi er i gang med et arbeid om det. Slik jeg ser det, vil det komme i lys av den stortingsmeldingen om bistanden som vi nå arbeider med, og som forhåpentlig skal framlegges til høsten. Vi ønsker å framlegge et enklere budsjettssystem slik at det kan være tydeligere for Stortinget hva man bevilger penger til, og det derfor etterpå også tydeligere kan rapporteres om hvordan pengene faktisk er brukt.

Ola T. Lånke (KrF): Én ting er jo et enklere budsjettssystem, men det er også viktig for Stortinget for å kunne føre kontroll og i ettertid forvisse seg om at pengene er kommet dit de skal, at man på en måte har spesifisert hva pengene går til. Det har vel i den senere tid vært en tendens til at man har opprettet sekkeposter som er veldig store, og som omfatter mange land, kanskje hele verdensdeler, istedenfor å spesifisere det ned på de enkelte land. Dette kan gjøre det vanskelig for Stortinget i ettertid å etterprøve om pengene gikk dit de skulle, og det vil også være vanskelig for Stortinget å kunne prioritere i forhold til de målsettinger man har. Kan statsråden si litt mer om hvorfor man har gått over til dette, og om det er en riktig vei å gå sett ut fra at Stortinget også må ha et ord med i laget?

Statsråd Erik Solheim: Igjen, dette er synspunkter som er helt relevante, og til syvende og sist er det opp til Stortinget hvordan man ønsker det. Det er en politisk grunn til at man til tider har sekkeposter, og det som faktisk kanskje er Norges viktigste fortrinn internasjonalt med hensyn til konflikthåndtering og å kunne bidra konstruktivt i en politisk prosess, er evnen til å kunne stille penger til rådighet når en situasjon oppstår.

La oss anta som et teoretisk eksempel at vi nå mente at det i forbindelse med mordforsøket på Øst-Timors president, Ramos Horta, i forrige uke kunne være behov for en betydelig norsk innsats nå for å bidra til at Øst-Timor i denne absolutte nasjonale skjebnestund som de nå er inne i, kom seg ut av den på en fornuftig måte. Det at man har relativt vide poster på det norske budsjettet, gjør det mulig for Norge å flytte betydelige midler til Øst-Timor i en slik situasjon. Det gjorde vi f.eks. til Liberia, etter at Ellen Johnson-Sirleaf, som jo er en av de statsledere i Afrika vi alle har ønsket å støtte, ble president. På grunn av sekkeposter var det mulig å flytte penger dit. Men det er riktig: Det begrenser selvsagt Stortingets evne til direkte å styre

pengebruken, og det er den typen diskusjoner som jeg er helt åpen for. Vi må bare ta dem.

Ola T. Lånke (KrF): Jeg tror det er viktig at man i hvert fall stiller spørsmålet om dette, og at man kan lese i budsjettene hvor de skal gå. Det er klart at i det eksemplet som statsråden nevner, kan det være fristende. Det kan også, hvis dette glir ut, bli slik at det blir mediene som til syvende og sist påvirker hvordan norsk u-hjelp skal kanaliseres, og det kan vel ikke være meningen. Jeg forstår behovet for fleksibilitet, men fleksibiliteten har vel sine grenser – stemmer ikke det?

Statsråd Erik Solheim: Det er livsfarlig hvis det blir mediene. Men den motsatte ytterlighet, nemlig at man ikke har evne til å flytte penger i takt med politisk utvikling, tror jeg også er veldig farlig. Det har kommet en utmerket bok nå som har vakt stor internasjonal oppmerksomhet, «The Bottom Billion». Jeg skal ikke gå langt inn på den, men et av hovedpoengene der er at når et land kommer i en situasjon hvor det virkelig er mulighet for vesentlig politisk framgang – Liberia, med Ellen Johnson-Sirleaf som president, etter 27 år med absolutt vanstyre av rene kjelt-ringer, er et godt eksempel på det – da må det internasjonale samfunn være i stand til å gi vedkommende leder så mye støtte at vedkommende ikke risikerer å falle i løpet av fjorten dager.

Ola T. Lånke (KrF): Det kunne sikkert ha vært sagt mye om dette. Jeg har lyst til å stille noen spørsmål om budsjettstøtte kontra prosjektstøtte eller programbistand. Riksrevisjonen har også over tid reist meget kritiske spørsmål ved bruken av budsjettstøtte i en del mottakerland hvor det ikke er betryggende forutsetninger for å vite at slik generell pengestøtte virkelig går til høyprioriterte formål, at man unngår korrupsjon, og at lokal kontroll og revisjonssystemer fungerer godt nok. Etter kritikk ble nye retningslinjer for bruk av budsjettstøtte tatt i bruk i juni 2007. I hvilke samarbeidsland bruker Norge nå budsjettstøtte? Og mener statsråden at departementet nå bare bruker budsjettstøtte der en har godtgjort at forutsetningen er tilfredsstillende oppfylt?

Statsråd Erik Solheim: Hvis noen nå kan finne fram listen over de åtte landene som vi i dag gir budsjettstøtte til, så jeg ikke sier noe galt i så måte – takk. Det er Malawi, Mosambik, Tanzania, Uganda, Zambia, Burundi, Nicaragua og Det palestinske området – altså, med unntak av Burundi og Det palestinske området, våre mest tradisjonelle, langsiktige utviklingspartnere. Burundi er i en veldig spesiell situasjon. Dette har vært gjort for å hjelpe det land som, sammen med Rwanda, antakelig har lidd mest i verden over de siste 40–50 årene, ut av en helt akutt situasjon. Derfor gav vi budsjettstøtte til Burundi. Palestina faller utenom disse kategoriene.

La oss bare ikke glemme at Norge ligger omtrent midt på treet av internasjonale givere i å gi budsjettstøtte. Budsjettstøtte kommer fra den såkalte Paris-erklæringen, som jo var Hilde Frafjord Johnsons aller viktigste «baby», for

å bruke det uttrykket. Hun var en veldig sterk pådriver nettopp for at vi skulle gjøre akkurat dette. Det er noe det har vært bred enighet om i Stortinget.

Og Norge gir altså ikke budsjettstøtte alene. Når vi gir budsjettstøtte, er det jo alltid innenfor et mye videre rammeverk, sammen med som regel mange andre givere, og som regel også sammen med Verdensbanken. Så det er ikke Norge alene som skal drive kontroll med at budsjettstøtte foregår på en riktig måte, men et mye, mye bredere internasjonalt rammeverk.

Ola T. Lånke (KrF): Jeg tror at det ved forholdet mellom budsjettstøtte og prosjektstøtte er spørsmål som veldig mange stiller seg: Vil en f.eks. kunne påregne mer korrupsjon ved budsjettstøtte enn ved støtte til programmer og prosjekter hvor det er mer øremerkede midler? Og hvordan kan man sikre at midlene som gis i form av budsjettstøtte, blir brukt til fattigdomsbekjempelse, som er hovedretningen på norsk bistand, og f.eks. ikke til dyre biler og ting som det kan være fristende ellers å tilegne seg? Hvordan måles måloppnåelse i forhold til budsjettstøtten?

Statsråd Erik Solheim: Vi har ingen holdepunkter for å tro at budsjettstøtte har et større korrupsjonsproblem enn f.eks. helseprogrammer eller utdanningsprogrammer. Tvert imot er det laget en svær internasjonal studie, som ikke er norsk, men laget av DAC, som er OECDs institusjon for dette, som har kommet med den konklusjon, etter grundige studier av en rekke land, at budsjettstøtte ikke er mer følsom for korrupsjon enn annen form for bistand.

Der vi selvfølgelig har et «problem» – men det er jo på en måte hva vi ønsker å oppnå også – er når det hender at regjeringer i land som mottar budsjettstøtte, ikke gjør akkurat hva vi måtte ønske. Senest for et par uker siden diskuterte jeg med en norsk ambassadør i et land vi gir budsjettstøtte til. Vedkommende beklaget seg over at det landet satset for lite på utdanning og for mye på veier. På den annen side: Det er den typen diskusjoner vi har i det norske storting hver eneste dag – om det er viktigst å bygge veier eller å bygge skoler. Jeg tror dette var Tanzania, og hvis Tanzanias regjering mener at det er veier som er viktigst nå, og at utdanning ikke er så viktig, så er det på en måte det budsjettstøtte er ment for, at landet skal kunne gjøre sine egne prioriteringer, eventuelt også lære av sine egne feil – som vi har gjort.

Ola T. Lånke (KrF): Det er klart at det er en god intensjon bak det, og man har vel lært en del av tidligere erfaringer og feil også i bistandspolitikken.

Bare et spørsmål til slutt: Vil statsråden i stor grad bruke budsjettstøtte for å fremme et prioritert satsingsområde, f.eks. kvinnevern bistand?

Statsråd Erik Solheim: Budsjettstøtte er jo ikke i utgangspunktet velegnet for å fremme et bestemt tema, for hvis budsjettstøtte blir at man gir pengene til et lands regjering for så å ha ti tusen krav til hvordan pengene skal brukes, blir det selvfølgelig meningsløst. På den annen side: Når vi gir budsjettstøtte til hvert av disse åtte landene, er

jo det innenfor rammen av en tett dialog med det landets myndigheter om hva vi og de – de først, men dernest vi – ser på som fornuftige utviklingsprioriteringer. Og innenfor den rammen vil det å bidra til likestilling mellom kvinner og menn være et viktig tema som Norge tar opp, og som Verdensbanken heldigvis også har blitt mer opptatt av.

Det er ikke bare et moralsk likestillingsspørsmål, det er også et rent økonomisk spørsmål. Verdensbanken har laget en rapport som heter «Gender Equality as Smart Economics». Hvis kvinner holdes utenfor arbeidslivet – det er 50 pst. kvinner i ethvert land – er det klart at det i seg selv bidrar til å forlenge fattigdom. Man trenger hele skaperkraften til hele arbeidsstokken for å bringe et land ut av fattigdom.

Møtelederen: Da takker vi saksordføreren og går videre til nestemann. Det er Svein Roald Hansen fra Arbeiderpartiet. Han har 10 minutter. Vær så god.

Svein Roald Hansen (A): Takk for det, leder.

Jeg har i grunnen bare tre spørsmål. Jeg skal konsentrere meg om det som skal være kjernen i høringen, dette med korrupsjonsproblemene. I tildelingsbrevet for 2006 til bistandsambassadene ble det opplyst at det ville bli utarbeidet en veileder om hvorledes man skal forholde seg til mistanke om korrupsjon.

Nå har du sagt litt om utviklingen i regelverket i innledningen din, men kan du være litt mer presis og si litt mer om hvor langt man har kommet i utarbeidelsen av den veilederen og hvilke – ja, du har for så vidt vært inne på andre tiltak som skal motvirke korrupsjon og annen uakseptabel virksomhet.

Statsråd Erik Solheim: Ok.

Det er bare forskjellig bruk av ordene her. Det er de retningslinjene som jeg gjorde rede for. Jeg ble litt forvirret også. Den veilederen er de retningslinjene som vi har sendt ut i januar i år for hvordan situasjoner med korrupsjonsmistanke skal håndteres. Det er det viktigste elementet, sammen med kontrollenheten og varslingssystemet, for å håndtere eventuelle mistankesaker. Det foreligger altså 15 stykker av dem for øyeblikket.

Svein Roald Hansen (A): Ok. Jeg går da ut fra at det i disse retningslinjene mot korrupsjon, og det systemet som er bygd opp, også er systemer som sikrer at det er en ensartet behandling ved alle ambassadene ved mistanke om korrupsjon.

Statsråd Erik Solheim: Ja, det er absolutt mitt mål at det skal være det. La meg også si at også før vi fikk den sentrale kontrollenheten, før vi fikk varslingsplakaten, og før vi fikk dette, tok jeg fra første stund som utviklingsminister den holdning at vi har ingen forståelse for korrupsjon. Vi aksepterer ikke det på basis av ulike kulturer, eller at folk er så fattige at man kan forstå at de er korrupte. Korrupsjon er å stjele fra de aller fattigste, også om det skulle være de tredje fattigste som gjør det. Det er helt uakseptabelt. Det normale, med mindre det er svært

spesielle omstendigheter, er at dette skal være en politisk i det landet hvor forbrytelsen er begått. Så kan vi ha ulik tiltro til rettsvesenet i ulike land, selvsagt.

Svein Roald Hansen (A): Da har jeg ett spørsmål til, leder.

Statsråd Erik Solheim: Det må bare sies her at disse retningslinjene er gitt i kopi til komiteen, slik at de er tilgjengelige for den som måtte ønske det.

Svein Roald Hansen (A): Ok. Det opplyses fra departementet i rapporten at det ikke kreves formell tilbakereportering om hvorvidt pålegg i tildelingsbrevene er fulgt opp, men at føringene følges i dialog med ambassadene. Da har jeg et spørsmål. Hvordan sikrer man seg da at den enkelte ambassades disposisjoner er sporbare og kan etterprøves?

Statsråd Erik Solheim: Da gir jeg ordet til Dag Nissen.

Dag Nissen: Delvis har vi forvaltningsgjennomganger som Norad gjennomfører ved ambassadene annethvert år, hvor man går igjennom et utvalg prosjekter og ser at forvaltningsmessige forhold er ivarettatt på en korrekt måte. Delvis gir ambassadene i forbindelse med strategiske planer tilbakemeldinger på gjennomføringen av tidligere aktiviteter.

Statsråd Erik Solheim: På det overordnede politiske nivå er det min oppfatning at med mindre det igjen skal være særskilt for oss, skal vi være åpne om disse sakene. Vi har i flere tilfeller gått ut med ting i media selv og vil ønske å ha det som alminnelig policy. Her kan det i helt gitte situasjoner, spesielt i brutale politistater, være temaer som også må tas inn i bildet. Men utgangspunktet er at korrupsjon er noe vi skal være absolutt åpne om, enhver sak skal være åpen og tilgjengelig.

Svein Roald Hansen (A): Da har ikke jeg flere spørsmål, leder.

Møtelederen: Da takker jeg Svein Roald Hansen, og da er neste Åge Austheim fra Fremskrittspartiet. Vær så god.

Åge Austheim (FrP): Takk for det, leder.

Jeg vil begynne med å takke statsråden for den orienteringen som er gitt innledningsvis. Jeg ønsker å begynne med et litt overordnet spørsmål ut fra et forebyggingsperspektiv, for å kalle det det. Det vises jo i de sakspapirene vi har fått, at det er mange aktører som jobber i antikorrupsjonsarbeidet. Men ut fra de påpekingene som Riksrevisjonen har kommet med, vil de påpekingene føre til at Regjeringen gjør noen endringer i sin politikk, f.eks. på innretninger på støtten som gis?

Statsråd Erik Solheim: Ja, jeg tror det er en helt annen bevissthet i dag om korrupsjon som et av de store, globale

utviklingsproblemene – ikke bare som avskyelig kriminalitet. En de viktigste hemskoene for utvikling i mange fattige land er selve korrupsjonen, ved at store pengestrømmer går ut av landet. For en rekke lands vedkommende går mer penger ut av landet enn inn i landet. Det er fort gjort å glemme hvor relativt nytt dette er. Det er ca. 15 år siden vi i Norge hadde skattefritak for norske bedriftsledere som var så flinke at de klarte å bestikke noen andre steder i verden og dermed få bedre oppdrag. Men hele debatten er helt snudd, og det er antakelig det aller viktigste vernet mot ytterligere korrupsjon at det er en total og klar holdning i stat og næringsliv – hos alle – på akkurat dette området. På basis av den grunnplanken kan man begynne å bygge de forskjellige byggverkene.

Åge Austheim (FrP): Statsråden sa i sin innledning at det er vanlig at aktuelle partnere i bistandsarbeidet sjekkes på forhånd. Da lurar jeg på: Hender det i land og områder der Regjeringen mener at det er nødvendig at det gis bistand, at en kanskje ikke finner aktuelle partnere? I så tilfelle, hva gjør en når en ikke finner gode nok partnere?

Statsråd Erik Solheim: Representanten er nå gått rett inn i kjernen av det som er vanskelig på dette området. Det er klart det er mulig å drive bistand i en del relativt velfungerende mellominntektsland, som ikke har det samme behovet for bistand, som har langt sterkere institusjoner og mye sterkere frie medier til å kontrollere. Ofte lider rotfestede organisasjoner i det sivile samfunn med lang «track record» – for å snakke norsk: lang erfaring – som viser at de er dokumentert ukorruperte. Men vi driver altså faktisk bistand i noen av verdens absolutt aller vanskeligste land. Det er vanskelig å tenke seg vanskeligere land hvis man ønsker både å drive bistand og å være korrupsjonsfri, enn Afghanistan, Palestina, Sudan, Burundi og Liberia, for å nevne fem av de mest sentrale områdene for norsk bistand. Så det kan godt tenkes at det vil være vanskelig å finne partnere. Vi jobber selvsagt kontinuerlig med å finne gode partnere, men under de vanskeligste forhold.

Åge Austheim (FrP): Jeg oppfattet at statsråden sier at kanskje det aller viktigste som har skjedd i de senere år forhold til antikorrupsjonsarbeid, er den økte bevisstheten rundt det. Av de sakspapirene vi har fått, ser jeg også at Regjeringen har stort fokus på det arbeidet. I den anledningen ønsker jeg å spørre: Hvor realistisk er det at vi skal klare å fjerne all korrupsjon – eller for å gjøre det konkret: Hvor bør vi være om f.eks. fem år?

Statsråd Erik Solheim: Først vil jeg bruke anledningen til å gi honnør til Fremskrittspartiet for lenge å ha vært en drivkraft i arbeidet mot korrupsjon i bistanden. Det er ikke til å komme bort fra at mange av mine folk, for å si det sånn, oppfattet det bare som et argument mot å drive bistand. Men realiteten er at på dette området er det riktig. Korrupsjon er et gigantisk problem for mange av de fattigste landene, og vi må behandle det som det. Hvis man ser på de internasjonale indeksene som forsøkes å lages

med hensyn til korrupsjon, f.eks. fra Transparency International, så er det nesten – ikke helt, men nesten – en ren refleks av utviklingsnivået. De 20–30 minst korrupte landene er tilfeldigvis også de rikeste og mest vel fungerende på andre målestokker i de nordiske og de norduropeiske landene, i USA, i Canada, osv. Mens de 20–30 mest korrupte er blant dem jeg nå har nevnt allerede: land i borgerkrig, med etniske motsetninger, konflikt og absolutt fattigdom. Så kan man alltid diskutere hva som er årsak og virkning i dette. Jeg tror nok hovedvirkningen til sjuende og sist er at det å komme ut av fattigdom er den sikreste veien til å redusere korrupsjonsproblemet. Men hvor vi skal være om fem år? Vi skal ha tatt et drastisk skritt i riktig retning, men korrupsjonsproblemet kommer ikke til å forsvinne noensinne. Det kommer vi til å ha med oss som arvesynden.

Åge Austheim (FrP): Jeg må jo takke for den rosen.

Det kunne vært fristende å begynne å stille spørsmål om statsråden mener det er realistisk at de fattige landene kan komme seg ut av fattigdommen, når tollmurer og subsidier i de rike landene utgjør fem, seks, sju ganger så mye som det de får i bistand, men det vil være en annen debatt.

Ut fra den orienteringen vi har fått, og i det skriftlige materialet, ser jeg at det er veldig mange aktører i denne antikorrupsjonsbransjen, for å kalle det det. Og da ønsker jeg å stille et spørsmål: Er antikorrupsjonsarbeidet godt nok koordinert?

Statsråd Erik Solheim: Det har ikke vært godt nok koordinert. Det er derfor vi har opprettet denne sentrale kontrollenheten for å ta ledelsen i korrupsjonsarbeidet. Utenriksdepartementet har jo drevet korrupsjonsbekjempelse i mange, mange år, men det er jo nettopp fordi vi har følt at mer måtte gjøres. Og basert på de kritiske merkningene som er kommet fra Riksrevisjonen, så har vi opprettet denne sentrale kontrollenheten som skal ta ledelsen på dette området.

Jeg vil bare legge til at de femti fattigste landene i verden ikke har noen tollmurer overhodet til Norge. Selv om vi har 0,3 pst. av vår import fra disse landene, så er det så godt som null. Det er umulig å finne en vare på Rema eller Rimi som er fra verdens femti fattigste land, trass i at det ikke er tollmurer.

Åge Austheim (FrP): Da har jeg et siste spørsmål, og det er et litt friskt spørsmål – for å kalle det det.

Ut fra at det har blitt veldig mange aktører i denne bransjen, og man kanskje kan tillate seg å si at det har blitt litt «big business» dette antikorrupsjonsarbeidet: Hvor stor effekt kan vi forvente at det har? Kan vi være sikre på at alle aktørene bidrar til at det virkelig blir en kraftig bekjempelse av korrupsjon?

Statsråd Erik Solheim: Vi kan aldri være sikre på noe som helst, og det er ingen garantier. Den eneste garantien jeg kan gi, er at denne regjeringen skal ha absolutt fullt trykk på korrupsjonsbekjempelse i vår egen virksomhet

og på å hjelpe land med korrupsjonsbekjempelse. Litt mer konkret på hva det betyr: Riksrevisjonen er jo involvert i å assistere i bygging av riksrevisjoner i en del land. Det er en veldig viktig institusjon for å drive korrupsjonsbekjempelse også i fattige land. Ofte vil jo riksrevisjoner komme under politisk press på en måte de ikke gjør i Norge, f.eks. fra det landets president – som kan bidra til at det blir en selvstendig institusjon. Det er en viktig ting. Økokrimenheter er en annen viktig ting. Norge har bidratt til å gi beskyttelse til noen av verdens viktigste korrupsjonsjegere. Eva Joly leder et internasjonalt korrupsjonsjegernetverk. Det er ledere for økokrimembeter og korrupsjonsjegerembeter i forskjellige afrikanske og andre land. For noen av dem har vi bidratt til – når de har kommet i store vanskeligheter i sitt land av ulike grunner – at de har kunnet få andre internasjonale jobber, slik at de kan føle en trygghet for at de kan gå til tydelig etterforskning av landets politiske ledere, men med en viss trygghet i bakhånd. Dette nettverket har hatt stor betydning. Bare for å nevne som eksempel: Mr. Ribadu – som er leder for Nigerias antikorrupsjonsenhet, som nå for øvrig er sendt på ett års studieopphold i provinsen av sitt lands president – ingen gledelig utvikling, men han og hans folk har tilbakebrakt 30 milliarder norske kroner til Nigerias statskasse fra korrupte nigerianere og andre i utlandet. Det bare viser størrelsesorden på dette. Dette er selvsagt uendelig mye mer enn hva Norge gir eller kan gi i bistand til mange afrikanske land, og som på denne måten bringes tilbake.

La meg legge til: Media er sentrale i korrupsjonsbekjempelse. Det er mye, mye vanskeligere å være korrupt i et land hvor det er aktive pågående medier og aktive pågående sivile samfunn som prøver å kontrollere politikere og næringslivsledere.

Møtelederen: Da takker jeg Åge Austheim.

Vi går over til neste som er Per-Kristian Foss fra Høyre. – Vær så god! Du har ti minutter.

Per-Kristian Foss (H): Ja, dette med studieopphold i distriktene var kanskje en idé også i norsk politikk – for vanskeligstilte statsråder.

Jeg vil starte med å befri statsråden for en helt unødvendig dårlig samvittighet for situasjonen for 15 år siden, altså under Gro Harlem Brundtlands regjering. At det da var skattefritak for bestikkelser, det kan jeg klart tilbakevise. At det var fradragsrett med litt vanskelig avgrensbarhet, kan nok være riktig, men noe skattefritak for bestikkelser har ikke eksistert under sosialdemokratiske regjeringer så langt min kunnskap rekker.

Så til Riksrevisjonens rapport. Det henger igjen et lite inntrykk nå av at man snakker litt forbi hverandre når det gjelder stikkordet «sporbarhet» i forhold til tilbakerapporteringen etter de årlige tildelingsbrevene. Det Riksrevisjonen ber om, er at den tilbakerapportering som gis, er så konkret at man kan etterspore hva som blir tildelt, og hvorfor, og hva som har skjedd med det tildelte. Det er mine ord for sporbarhet, ikke noe revisoraktig uttrykk. Men i svaret som nå ble gitt fra Dag Nissen, så fikk jeg ikke inntrykk av at man ville oppfylle dette krav til sporbarhet

i tilbakerapporteringen i det arbeidet man nå har. Kan jeg få en kommentar til det?

Jeg kan stille spørsmålet noe mer spesifikt: Er man nå sikker på at man tilfredsstiller Riksrevisjonens krav til sporbarhet i tilbakerapporteringene fra ambassadene etter tildelingsbrevene?

Statsråd Erik Solheim: La meg da bare først si at det som har skjedd i Nigeria, nok ikke er å sende statsråder på studieopphold i distriktene. Men det ville være en norsk parallell til om Regjeringen mislikte hva Riksrevisjonen gjorde, om vi tilbød riksrevisoren ett års studieopphold på distriktshøyskolen i Volda fordi vi mente at det var absolutt påkrevet for ham. (Munterhet i salen) Meg bekjent har ikke Jens Stoltenberg noen sånne planer – han har iallfall ikke involvert meg i de planene.

Når det gjelder sporbarheten, slik jeg ser det, vil vi gjøre hva vi kan, så langt det er mulig, for å etterprøve hvordan pengene som Stortinget har bevilget, er brukt, og om det har blitt positive resultater av dem. Men det er selvsagt praktiske problemer her når det gjelder hvor langt ned på prosjektnivå man kan gå med det. Jeg kan ta feil, men jeg tror heller ikke Stortinget ønsker veldig detaljert rapportering på prosjektnivå. For øvrig ...

Per-Kristian Foss (H): Det var ikke rapportering til Stortinget jeg spurte om, det var tilbakerapporteringen til departementet, som Riksrevisjonen skal sjekke. Vil den tilfredsstille Riksrevisjons krav til sporbarhet, ikke til detaljeringskrav, men til sporbarhet?

Dag Nissen: Det man gjør, er at ambassaden rapporterer tilbake om de tiltak som har fått norsk støtte, og kommer med en årsrapport hvor man forsøker å frambringe hva disse tiltakene har ført til, altså en årsrapport som ikke ligger i stortingsproposisjonen, men som er et uttrykt vedlegg, og i den årsrapporten for 2006 omtaler man de 25 største mottagerne av norsk bistand.

Per-Kristian Foss (H): Ja, jeg vil bare komme med en kommentar. Det virker som om man arbeider etter retningslinjer gitt av UD, men jeg tror det er ganske viktig at man også nå prøver å etterspore hvilke krav Riksrevisjonen setter til tilbakerapporteringen, for det er det viktige her.

Det andre spørsmålet mitt går egentlig på Riksrevisjonen, når de påpeker at rapporteringen som ligger til grunn for St.prp. nr. 1, som kommer fra ambassadene, ikke gir et riktig bilde av flere prosjekter. De nevner Mosambik som et eksempel. Da svarer UD at «det svært høye antall tiltak som støttes årlig, umuliggjør en detaljert redegjørelse for eventuelle problemer». Det må jeg innrømme at jeg synes var en litt dårlig formulert setning, i den forstand at når antallet prosjekter er stort, så skulle det tilsi at man virkelig var nøyaktig i tilbakerapporteringen, og ikke at vi har så mye å gjøre at vi ikke får tid til å rapportere tilbake, som man får inntrykk av ved en slik formulering. Kan statsråden kommentere Riksrevisjonens kritikk på dette punkt?

Statsråd Erik Solheim: La det ikke få lov til å herske den aller, aller minste snev av tvil om at enhver kritikk fra Riksrevisjonen får oss opp i grunnstilling og på alerten, og vi vil gjøre hva vi kan for å kommentere den på en riktig måte, men aller viktigst: Vi vil lære av de feil som Riksrevisjonen påpeker at vi gjør, for å korrigere kursen og gjøre tingene bedre. Det er utgangspunktet.

Så er det et litt overordnet politisk synspunkt, tror jeg, at vi nok de fleste stedene bør arbeide for å ha færre prosjekter. Det er også noe vi arbeider med mange steder. Det er klart at det administrative, både kostnadene og det administrative arbeidet, til tider kan være like stort ved å bruke 1 mill. kr som ved å bruke 100 mill. kr. Ambassaden i Mosambik, som jeg er i tett dialog med, er blant dem som mener at de med samme antall ansatte kan håndtere et mye større beløp forutsatt at det brukes til det som er et hovedanliggende for oss i Mosambik nå, nemlig kraftutbygging, hvor man altså kan bruke store beløp, men med vesentlig mindre administrative ressurser. Så det i seg selv å ha et veldig, veldig stort antall små prosjekter, vanskelig gjør til sjuende og sist kontrollen. Jeg tror ikke det er noen tvil om det.

Per-Kristian Foss (H): Ok, men det har statsråden og departementet full kontroll over – størrelsen på prosjektene og antallet på dem. Fordelen med Dokument nr. 1 er at det leveres årlig, slik at vi får anledning også neste år til å sjekke om dette er blitt bedre. Jeg tror ikke det er noe vi ønsker mer, på tverrpolitisk basis i denne komiteen, enn at departementene blir bedre, eller at kritikken fra Riksrevisjonen forsvinner.

Så til slutt bare et par spørsmål om dette med budsjettstøtte. Man bør gi budsjettstøtte til ti land, og statsråden unntok umiddelbart to av landene for vurdering – Burundi og Palestina. At forholdene der er for spesielle, har jeg ikke noe problem med å forstå. Men i de øvrige land man gir budsjettstøtte, er man der tilfreds med den revisjon – altså den offentlige revisjon – som er av forvaltningen, og revisjonens uavhengighet? Denne komiteen har jo studert revisjonen i en del land og – la meg si det slik – det tilhører nok unntakene at revisjonen er så uavhengig som den er i Norge. Jeg må bare få lov til å legge til at riksrevisor er utnevnt av Stortinget, ikke av statsministeren, som en kunne få et inntrykk av her tidligere, og har en uavhengighet og dessuten en mulighet til å rapportere til Stortinget, til parlamentet, også på en uavhengig måte. Vi opplever jo mange steder at Riksrevisjonen er et organ for forvaltningen. Det er ingen revisjon etter uavhengighetsprinsippet. Hvordan ser statsråden på revisjonssituasjonen i de land man nå gjennom flere år har gitt ganske betydelig budsjettstøtte til?

Statsråd Erik Solheim: Jeg er ikke i stand til over bordet å gi en presis vurdering av nivået på revisjonssystemet i hvert enkelt av de åtte landene. Jeg tror det ville være veldig farlig å felle en generell dom som gikk ut på at det skulle være tilfredsstillende. Det å få til uavhengige kontrollinstanser av Riksrevisjonen, er en utrolig vanskelig øvelse i alle land. Det er særlig vanskelig i land som

overhodet ikke har noen tradisjon for reelt uavhengige institusjoner av den politiske makt. Det er jo veldig få afrikanske land som har politiske institusjoner som virkelig er så reelt uavhengige at de med stor tyngde kan stå opp og kritisere sitt lands president eller statsleder, ta tak i store misligheter, slike ting, på en reelt fullstendig uavhengig måte. Men retningen må gå den veien.

Per-Kristian Foss (H): Det skjønner jeg. Jeg må bare legge til at i mange land opplever vi faktisk at rettsapparatet har en uavhengighet som er ganske imponerende i forhold til utviklingsnivået for øvrig – høyesterett f.eks.

Statsråd Erik Solheim: Det varierer.

Per-Kristian Foss (H): Ja, men det er ofte bedre der enn på andre områder. Mitt spørsmål er: Er da revisjonskvalitet noe kriterium for utvalg av land man gir budsjettstøtte til?

Statsråd Erik Solheim: Det er helt opplagt ett av kriteriene, som jeg sa i stad, men dette går inn i en helhet. Norge er ikke alene om dette. Vi gjør dette sammen med Verdensbanken de fleste steder og en rekke bilaterale givere. Noen steder er det opptil 20 bilaterale givere. Det er den samlede vurdering av dette – hva skal man si – det brede bistandssystemet, som gjør at man er rimelig trygg på at det ikke er vesentlig korrupsjon som er kriteriet. Hvorvidt riksrevisjonsinstituttet og lignende institutter er velfungerende, er en vesentlig del av den vurderingen, men den kan ikke være den eneste delen i den vurderingen.

Per-Kristian Foss (H): Til slutt et spørsmål om ambassadenes tilbakerapportering i forhold til kontrollen med budsjettstøtten. Er departementet tilfreds med den kompetanse som er i utenriksstasjonene når det gjelder evne til å følge opp, kontrollere og tilbakerapportere om bruk av budsjettstøttemidler?

Statsråd Erik Solheim: Nei, det er jo noe som vi kontinuerlig forsøker å forbedre, selvsagt. Det er jo ikke politikken. Til og med i utenriktjenesten er det ikke noe som har en endestasjon, men dette er noe som vi arbeider med hver dag for å bli bedre.

Per-Kristian Foss (H): Så det er et premiss også ved de tilsettingsrunder man nå er inne i?

Statsråd Erik Solheim: Ja, det å bidra med den rene kompetansen er en veldig viktig del. Der har vi også vært gjennom betydelige omstruktureringer, som jo ble initiert av den forrige regjeringen, hvor en rekke ting ble flyttet fra Norad, som jo har en mye tyngre teknisk kompetanse enn det utenriktjenesten har. En rekke stillinger og oppgaver ble flyttet fra det stedet som hadde denne tradisjonen, og over til utenriktjenesten, som selvfølgelig framfor alt har en politisk tradisjon.

Men den vurderingen er nå gjort. Vi vil nå, i forbindelse med den nye stortingsmeldingen, vurdere hvorvidt noe

skal flyttes tilbake til Norad. Det er av de temaene som Stortinget vil bli forelagt. Men definitivt: Vi må arbeide hver dag for å styrke vår forvaltningsmessige kompetanse, og utenriksministeren har tatt initiativ for å få det til.

Møtelederen: Da takker jeg Per-Kristian Foss for hans 10 minutter.

Når det gjelder Riksrevisjonens besøk på landet, er det landbruksministeren som har sagt at han har havnet der, for han har en pågående sak i komiteen, en sak som avstedkom en disputt mellom Terje Riis-Johansen og hr. Kosmo.

Da er det slik at jeg ikke har noen spørsmål.

Senterpartiet har fravær i dag, og det betyr at det nå er opp til komiteen hvis man ønsker noen ytterligere kommentarer og spørsmål før vi gir ordet til statsråden for en avsluttende kommentar.

Da er det saksordfører, Lånke.

Per-Kristian Foss har meldt seg på, men først er det Lånke.

Ola T. Lånke (KrF): Takk, leder. Jeg har et par, tre spørsmål, hvis jeg kan stille dem.

Det ene går på dette med kontinuitet og bærekraft. Riksrevisjonen berører det bl.a. i forbindelse med Zambia og Kafue nasjonalpark, hvor man har bevilget penger til en rekke prosjekter, bl.a. til kjøp av utstyr, kjøretøyer, infrastruktur osv., uten at man mener at det foreligger planer når det gjelder oppfølging, hvordan mottaker skal vedlikeholde og opprettholde nivået på disse investeringene – altså et spørsmål om bærekraft. Hva gjøres for å sikre videre drift av prosjekter og for å sikre bærekraft når et prosjekt fases ut? Det er vel lett slik at det kan gjøre det, dersom man flytter seg fra sted til sted når det gjelder målsettingene. Det er ett spørsmål.

Statsråd Erik Solheim: Jeg vil først si at det er jo et av de aller største dilemmaer i all bistand, ikke bare i den vi driver i Zambia, men generelt. Alle som har sett bistand over de siste 30–40 år, vil jo ha sett en serie eksempler på ting som fungerte bra så lenge de mottok bistand, men hvor bærekraften har vist seg å være vanskelig.

Vår vurdering i forbindelse med nasjonalparkene i Zambia – jeg besøkte selv en av dem i fjor – er at vi tror de kan være bærekraftige, i den forstand at de ved hjelp av billettinntekter kan drive videre på det nivået de er på, at de kan fungere på basis av billettinntekter. Men de kan ikke gjøre vesentlige investeringer på basis av billettinntekter.

Nå er det klart at hvis krisen i Kenya skulle fortsette på det nivået den er nå, må man forvente en vesentlig økt turisme til Zambia, som er et av de alternative landene for dem som ønsker å se store dyr. Da kan plutselig situasjonen være annerledes. På basis av det vi i dag vet, tror vi disse nasjonalparkene er bærekraftige i drift, men ikke med hensyn til investeringer. Vi har selvfølgelig merket oss til fulle den kritikken eller de spørsmål som er stilt av Riksrevisjonen på dette området, og skal gå nærmere inn på de problemstillingene.

Det er fantastiske nasjonalparker, som jeg anbefaler sterkt å besøke!

Ola T. Lånke (KrF): Det er jo mange av dem i Afrika.

Det er selvfølgelig viktig at man da ikke –. Det oppstår vakanser her og perioder med vakuum, hvor det faller sammen igjen. Det går jeg ut fra at man er klar over.

Et annet spørsmål går på målsettingene i bistandsarbeidet og forventningene til resultater. Spørsmålet er: Setter vi for store krav og har for høye mål? Stiller vi krav ut fra krav som vi ville satt her hjemme i Norge? Eller tilpasser vi oss virkeligheten i mottakerlandene? Grunnen til at jeg spør, er at også denne komiteen har besøkt et av landene i Afrika. Kan vi f.eks. stille samme krav til arbeidsmiljø som vi ville gjort her hjemme, når nye virksomheter skal etableres, ikke minst kanskje også eksportrettede bedrifter osv. – mikrokreditt?

Til slutt har jeg bare et lite overordnet spørsmål, som kan gi deg anledning til å si litt. Sporer du noen positiv utvikling som følge av norsk bistand der du reiser rundt omkring, statsråd?

Statsråd Erik Solheim: Svaret på det er: Ja! Men her er jeg jo en midt på treet-mann.

Jeg avviser den tankegangen som en del bistandsentusiaster hadde, i hvert fall i en tidlig fase, troen på at bistand er det viktigste virkemiddelet for å få til utvikling. Bistand er et vesentlig virkemiddel, men andre ting er minst like viktig eller viktigere. Bekjempelse av korrupsjon, som vi snakker om, er kjempeviktig, for det drar masse penger ut av land. Handel er utrolig viktig, det å få til velfungerende stater, hvor bistand kan bidra lite grann, men ikke være den avgjørende faktor, det å stoppe kriger – altså kort sagt: få til et dynamisk næringsliv. Vi har ingen eksempler til nå på at bistand har vært den avgjørende faktor for å få til den type selvforsterkende næringsinvesteringer som vi ser i f.eks. Kina, Vietnam eller det sørlige India. Der kan bistand være en tilleggsfaktor, men ikke den avgjørende faktoren for den dynamikken. Så bistand, sånn sett ... Jeg avviser tanken om at det er bistand som så å si er den viktigste utviklingsfaktor.

På den annen side mener jeg det motsatte når jeg hører at bistanden er så fenomenalt stor at det er utrolig at den nesten ikke har gitt resultater. Det er et like meningsløst sidespor. Bistanden er knøtt liten! Den amerikanske forsvarsminister, Robert Gates, holdt et foredrag for en måneds tid siden i Kansas City, hvor han påviste at det USA bruker på sitt militære system, er fem ganger så mye som all bistand fra alle land i verden til sammen. Hvordan kan man da mene at den bistanden er stor nok til at den så å si kan forandre verden, mer eller mindre alene?

Så bistanden gir resultater, men den gir best resultat der den virker sammen med de andre faktorene i riktig retning.

Ola T. Lånke (KrF): Kan du si litt om det første spørsmålet, om kravene vi skal stille i forhold til krav her hjemme?

Statsråd Erik Solheim: Det første og enkle er jo kravet om at midlene skal gi det resultatet som er hensikten. Altså: Bruker man penger for å bekjempe aids, er det et

antall sprøyter som skal settes. Er det et antall medisiner som skal gis ut, eller et antall aids-barn som skal reboasettes, eller hva det måtte være, altså veldig konkrete krav, og tilsvarende når det gjelder utdanning og alt mulig annet, skal dette bli lettere sporbart.

Så er det det mer vanskelige inn i den store settingen. Der er min oppfatning at politikken alltid er viktigst. Jeg skal ikke plage dere med mange eksempler, men la oss ta Palestina. Jeg tror ikke noe område i verden har mottatt mer bistand pr. innbygger de siste 15 år enn Palestina. Og ikke bare det, jeg tror de er helt i særklasse i antall bistandskroner, ikke bare fra Norge, men totalt sett pr. innbygger. Men fordi ingen har klart å løse den politiske krisen mellom palestinere og israelere, er situasjonen likevel både på Gaza-stripen og på Vestbredden i dag antakelig verre enn den var tidlig på 1990-tallet. Bistanden har bidratt til å sette plaster på sårene, men den har ikke bidratt til å snu denne utviklingen, fordi vi har manglet det politiske svaret.

Møtelederen: Da takker vi Ola T. Lånke så langt.
Per-Kristian Foss – vær så god!

Per-Kristian Foss (H): Takk! Jeg vil vende tilbake til statsrådets svar på et tidligere spørsmål, eller omtalen av denne økningen i introduksjonen av sekkeposter som statsråden understreket gir økt fleksibilitet til å løse kriser som oppstår, og gjør bistanden mer relevant i forhold til den politiske utviklingen. Jeg skjønner det, men jeg er også glad for at statsråden var så åpen om motforestillingene til det.

Det er klart at en mangeårig lærdom om bistand er at man undervurderer behovet for planlegging, kontroll og langsiktighet i prosjektene. Det er jo en tendens til at de prosjekter som kommer inn under sekkepostene, er akuttposter. Statsråden nevnte en del eksempler på land hvor det inntreffer positiv utvikling som man ser en mulighet til å forsterke. I det ligger det selvfølgelig også en kortsiktighet, som må være et mulig kontrollproblem for utviklingshjelpen når revisjonen om noen år skal gå etter prosjektene som er tatt inn i sekkepostene. Ser statsråden den motforestillingen?

Mer konkret vil jeg spørre om de samme krav til revisjonsmessig sporbarhet i prosjektene gjelder for de aktuelle sakene som tas opp under sekkepostene – du nevnte eksempelet med Liberia. Ja, det er en dyktig kvinnelig økonom med bred amerikansk erfaring som har blitt statsminister der, og det er utmerket.

Statsråd Erik Solheim: Det er faktisk veldig bra.

Per-Kristian Foss (H): Ja, jeg håper statsråden har rett i det også på litt lengre sikt.

Men disse prosjektene kan jo da nødvendigvis ikke ha en veldig lang planleggingshorisont. Spørsmålet mitt er: Stiller man de samme kvalitetskrav til disse prosjektene, og er man sikker på at ikke revisjonen om noen år vil komme med en sterkere kritikk nettopp på disse prosjektene?

Statsråd Erik Solheim: Nei, jeg tror bare vi må erkjenne at når vi stadig oftere går inn i vanskeligere områder, vil kvalitetssikringen være enda vanskeligere enn i den tradisjonelle bistanden. Men la meg bare invitere til en helt åpen dialog om dette.

Altså: Afghanistan var jo et helt perifert land for norsk bistand inntil helt nylig. Hvis man går tilbake til 1990-tallet, hadde vi vel noen frivillige organisasjoner som drev på der, men det var jo ikke noe sentralt land. Som Jonas Gahr Støre annonserte i Stortinget forrige uke, og som, slik jeg oppfattet det, et bredt flertall, kanskje et enstemmig storting, står bak, vil Afghanistan i 2008 være mottaker nr. 1 av bilateral norsk bistand, med 750 mill. kr. Det kan ikke være noen tvil om at det vil være vanskeligere å drive bistand i Afghanistan enn i Tanzania eller i Zambia, ut fra min vurdering, gitt krigen, gitt vanskelighetene, gitt narkotikaøkonomien, og gitt de utrolig svake afghanske departementene – som den amerikanske utenriksledelsen sa til meg er to personer dype. Det er utrolig vanskelig å drive bistand i et land som Afghanistan, men det er den typen dilemmaer vi står overfor, og som et bredt flertall i Norge har ønsket at vi skal gå inn i av utenrikspolitiske grunner.

La meg bare si til slutt: De store midlene i norsk bistand er jo ikke den bilaterale bistanden som vi her diskuterer. Korrupsjonsbekjempelse i den multilaterale bistanden gjennom FN og Verdensbanken er ærlig talt et minst like sentralt tema, og det er også store midler. De er riktignok antakelig mer stabile med hensyn til hvordan de blir brukt. Vi har en rekke andre, gjennom store fond ...

Møtelederen: Nå må statsråden avslutte.

Statsråd Erik Solheim: ... som også fortjener et meget kritisk søkelys ut fra en korrupsjonsbetragtning.

Møtelederen: Er det noen avsluttende spørsmål fra saksordføreren eller fra Per-Kristian Foss? Nei, da er vi ferdig med denne spørreunden.

Da står statsråden fritt til å bruke fem minutter, hvis han ønsker å komme med en oppsummering. Hvis han har

noe å si til komiteen som ikke så langt har kommet fram, har han nå anledning til det.

Statsråd Solheim – vær så god!

Statsråd Erik Solheim: Jeg har ikke mye mer å legge til, vil kanskje bare avslutte det siste. Vi har en veldig tendens til, både i bistandsdebatten og i debatten om kontroll med bistand, å fokusere nærmest ensidig på den bilaterale norske bistanden. Den er jo 20 pst. eller 25 pst. av den norske bistanden. Det går mer til multilaterale formål. Vi får jo stadig mer bistand knyttet opp til ulike globale institusjoner. Fondet som Bill Gates og kona har satt i verk, er jo en gigantisk internasjonal bistandsinstitusjon, og vi gjør en god del ting sammen med dem. Vi gjør ting sammen med Carter- og Clinton-stiftelsene. Det er en rekke nye institusjoner som er opprettet, som det internasjonale fondet for aids, tuberkulose og malaria. Alle disse er jo ofte institusjoner med vesentlig mye mer penger enn den bilaterale og til dels også multilaterale bistanden. Her står vi overfor en rekke nye utfordringer som også må komme på dagsordenen når det gjelder korrupsjonsbekjempelse, slik at vi ikke bare ensidig fokuserer på de pengene vi bruker direkte selv.

Men bare for å oppsummere: Jeg synes dette har vært en veldig nyttig runde. Vi skal grundig studere alle anmerkninger vi får fra Riksrevisjonen, for å lære av dem og følge dem opp. Vi har altså så langt gjort de vesentlige grepene, som jeg ser det, og opprettet denne kontrollenheten i departementet, et varslingssystem som vi håper skal bringe oss framover, og tøffe, tydelige retningslinjer for hvordan dette skal håndteres i hele vårt system. Vi arbeider med å få våre medarbeidere opp på det nivået de skal være for å kunne håndtere alt komiteen ønsker av oss.

Møtelederen: Vi håper at det ikke bare er Riksrevisjonens merknader man leser, men også Stortingets innstilling, som er det viktigste dokument en statsråd må forholde seg til.

Vi takker statsråden og hans følge for høringen! Det var dagens tekst.

Høringen slutt kl. 13.07.
