



Innst. S. nr. 120

(2008-2009)

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

Dokument nr. 1 (2008-2009)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport
om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007**

Innhold

	Side		Side
I. Resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard	7	2 Barne- og likestillingsdepartementet	17
Sammendrag	7	2.1 Sammendrag	17
Omfang og resultat av revisjonen	7	2.1.1 Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	17
Komiteens merknader	8	2.1.1.1 Budsjett – regnskap	17
II Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper for 2007	9	2.1.1.2 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	18
Sammendrag	9	2.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	18
Etterlevelse av Stortingets vedtak og forutsetninger	9	2.1.2.1 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	18
Ivaretagelse av samfunnsmessig ansvar og sektorpolitiske mål	9	2.1.2.2 Forbrukerombudet	19
Effektiv og økonomisk forsvarlig drift	10	2.1.3 Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	19
Korrekt informasjon til Stortinget og Riksrevisjonen	10	2.1.3.1 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)	19
Komiteens merknader	11	2.1.3.2 Styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter)	20
III Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter og kontrollen av departementenes forvaltning av statens interesser i selskaper m.m. ..	11	2.1.3.3 Styring av Fordelingsutvalget, Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet samt Fylkesnemndene for sosiale saker	20
1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet	11	2.1.4 Riksrevisjonen uttaler	20
1.1 Sammendrag	11	2.2 Komiteens merknader	22
1.1.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	11	3 Finansdepartementet	23
1.1.1.1 Generelt om resultatet av revisjonen ..	11	3.1 Sammendrag	23
1.1.1.2 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	11	3.1.1 Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	23
1.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	13	3.1.1.1 Generelt om resultatet av revisjonen ..	23
1.1.2.1 Arbeids- og velferdsetaten	13	3.1.1.2 Budsjett – regnskap	23
1.1.2.2 Utlendingsdirektoratet	13	3.1.1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	23
1.1.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	14	3.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	26
1.1.3.1 Svakheter i høreapparatformidlingen .	14	3.1.2.1 Skatteetaten	26
1.1.3.2 Informasjonssikkerhet i trygdeetatens stormaskinmiljø	14	3.1.2.2 Toll- og avgiftsetaten	26
1.1.3.3 Sametingets tilskuddsforvaltning	14	3.1.2.3 Statens innkrevingsssentral	27
1.1.3.4 Forskutterte dagpenger ved konkurs ...	14	3.1.3 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	27
1.1.4 Riksrevisjonen uttaler	14	3.1.3.1 Statistisk sentralbyrå	27
1.2 Komiteens merknader	16	3.1.4 Riksrevisjonen uttaler	28
		3.2 Komiteens merknader	30

	Side		Side
4 Fiskeri- og kystdepartementet	31	6.1.3.1 Vesentlige mer-/mindreutgifter og mer-/mindreinntekter	40
4.1 Sammendrag	31	6.1.3.2 Forsvaret	41
4.1.1 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	31	6.1.4 Riksrevisjonen uttaler	41
4.1.1.1 Generelt om resultatet av revisjonen ..	31	6.2 Komiteens merknader	41
4.1.1.2 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	31	7 Helse- og omsorgsdepartementet	43
4.1.2 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	31	7.1 Sammendrag	43
4.1.2.1 Styremedlems rolle i Secora AS	31	7.1.1 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	43
4.1.3 Riksrevisjonen uttaler	31	7.1.1.1 Generelt om resultatet av revisjonen ..	43
4.2 Komiteens merknader	32	7.1.1.2 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	43
5 Fornyings- og administrasjonsdepartementet	32	7.1.1.3 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	44
5.1 Sammendrag 32		7.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	47
5.1.1 Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	32	7.1.2.1 Helsedirektoratet	47
5.1.1.1 Generelt om resultatet av revisjonen ..	32	7.1.3 Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	48
5.1.1.2 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	32	7.1.3.1 Utvikling i ventetid og praktisering av prioriteringsforskriften	48
5.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	35	7.1.3.2 Ambulansetjenesten	49
5.1.2.1 Statens Pensjonskasse	35	7.1.3.3 Rutiner for betaling av obduksjonslaboranter i Helse Sør-Øst	49
5.1.3 Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	35	7.1.3.4 Korridorpasienter i Helse Vest	50
5.1.3.1 Etterlevelse av anskaffelsesregelverket	35	7.1.4 Riksrevisjonen uttaler	50
5.1.3.2 Interimskonti ved fylkesmanns-embetene	35	7.2 Komiteens merknader	51
5.1.3.3 Styring av fylkesmanns-embetene	35	8 Justis- og politidepartementet	54
5.1.4 Riksrevisjonen uttaler	35	8.1 Sammendrag	54
5.2 Komiteens merknader	37	8.1.1 Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	54
6 Forsvarsdepartementet	38	8.1.1.1 Generelt om resultatet av revisjonen ..	54
6.1 Sammendrag	38	8.1.1.2 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	54
6.1.1 Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	38	8.1.2 Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	55
6.1.1.1 Generelt om resultatet av revisjonen ..	38	8.1.2.1 Ikt-forvaltningen i Politidirektoratet ..	55
6.1.1.2 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	38	8.1.3 Riksrevisjonen uttaler	55
6.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	38	8.2 Komiteens merknader	56
6.1.2.1 Forsvarsdepartementet	38	9 Kommunal- og regionaldepartementet	56
6.1.2.2 Forsvaret	39	9.1 Sammendrag 56	
6.1.2.3 Forsvarsbygg	40	9.1.1 Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	56
6.1.3 Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	40		

	Side		Side
9.1.1.1	56	11.1.4	69
9.1.1.2	56	11.2	71
9.1.2	57	12 Landbruks- og matdepartementet ..	71
9.1.2.1	57	12.1	71
9.1.3	58	12.1.1	71
9.2	59	12.1.1.1	71
10 Kultur- og kirkedepartementet	60	12.1.1.2	71
10.1	60	12.1.2	72
10.1.1	60	12.1.2.1	72
10.1.1.1	60	12.1.3	73
10.1.1.2	60	12.1.3.1	73
10.1.1.3	60	12.1.3.2	73
10.1.2	61	12.1.3.3	73
10.1.2.1	61	12.1.4	73
10.1.2.2	61	12.2	74
10.1.2.3	61	13 Miljøverndepartementet	74
10.1.3	61	13.1	74
10.1.3.1	61	13.1.1	74
10.1.3.2	62	13.1.1.1	74
10.1.3.3	62	13.1.1.2	74
10.1.3.4	62	13.1.2	75
10.1.4	63	13.1.2.1	75
10.2	64	13.1.3	75
11 Kunnskapsdepartementet	65	13.1.3.1	75
11.1	65	13.1.4	75
11.1.1	65	13.2	75
11.1.1.1	65	14 Nærings- og handels-	76
11.1.1.2	65	departementet	76
11.1.1.3	68	14.1	76
11.1.2	68	14.1.1	76
11.1.2.1	68	14.1.1.1	76
11.1.3	69	14.1.1.2	76
11.1.3.1	69	14.1.2	78
		14.1.2.1	78

	Side		Side		
14.1.2.2	Norsk Romsenter	79	16.1.1.3	Styring, måloppnåelse og resultat- rapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	86
14.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	79	16.1.1.4	Samferdselsdepartementets forvaltning av statens interesser i selskaper m.m.	87
14.1.3.1	Sikkerheten i Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS' gruvedrift i Svea Nord	79	16.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	87
14.1.3.2	Ivaretagelse av formålet med statens eierskap i SIVA SF	80	16.1.2.1	Statens vegvesen	87
14.1.4	Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	80	16.1.3	Selskaper m.m. der Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning	88
14.1.4.1	Anskaffelser i underliggende virksomheter – departementets styring	80	16.1.3.1	Produktivitet og driftsavvik i NSBs persontransport	88
14.1.4.2	Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret)	80	16.1.4	Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	88
14.1.5	Riksrevisjonen uttaler	81	16.1.4.1	Luftfartstilsynet	88
14.2	Komiteens merknader	82	16.1.5	Riksrevisjonen uttaler	89
			16.2	Komiteens merknader	90
15	Olje- og energidepartementet	83	17	Utenriksdepartementet	91
15.1	Sammendrag	83	17.1	Sammendrag	91
15.1.1	Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	83	17.1.1	Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	91
15.1.1.1	Generelt om resultatet av revisjonen ..	83	17.1.1.1	Generelt om resultatet av revisjonen .	91
15.1.1.2	Styring, måloppnåelse og resultat- rapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	83	17.1.1.2	Styring, måloppnåelse og resultat- rapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	91
15.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	84	17.1.2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	93
15.1.2.1	Norges vassdrags- og energi- direktorat	84	17.1.2.1	Anskaffelser i Utenriksdepartementet	93
15.1.3	Riksrevisjonen uttaler	85	17.1.2.2	Utenriksdepartementets ikt-forvaltning	93
15.2	Komiteens merknader.....	85	17.1.3	Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	94
			17.1.3.1	Departementets praktisering av arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtid	94
16	Samferdselsdepartementet	86	17.1.4	Riksrevisjonen uttaler	94
16.1	Sammendrag	86	17.2	Komiteens merknader	95
16.1.1	Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007	86			
16.1.1.1	Generelt om resultatet av revisjonen ..	86	18	Komiteens tilråding	96
16.1.1.2	Budsjett – regnskap	86			



Innst. S. nr. 120

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 1 (2008–2009)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007

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 2007 har Riksrevisjonen avgitt 208 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og 22 avsluttende revisjonsbrev med merknader. Merknadene er knyttet til det avlagte regnskap og/eller gjennomføringen av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. Det avgis ikke avsluttende revisjonsbrev til Statsministerens kontor og departementene.

Riksrevisjonen har ikke merknader til regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Riksrevisjonen har heller ingen merknader til forvaltningen og gjennomføringen av budsjettet for 2007 for Statsministerens kontor og Fiskeri- og kystdepartementet.

Det har ikke vært vesentlige endringer i antall avsluttende revisjonsbrev med merknader de siste tre årene. Revisjonen for 2007 har vist at ca. 70 prosent av tidligere rapporterte saker er fulgt opp av departementene på en slik måte at sakene nå kan avsluttes i Dokument nr. 1. De resterende sakene følges videre, og enkelte av forholdene anses fortsatt som så vesentlige at de har resultert i merknader også for 2007.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det for enkelte saker tar lang tid å bringe påpekte forhold i samsvar med gjeldende bestemmelser, og stiller spørsmål ved om arbeidet gis høy nok prioritet.

Regelverket for økonomistyring i staten inneholder gjennomgående krav om at all styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Statsforvaltningen har i flere år arbeidet med å innføre risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen. Revisjonen har vist at mange departementer og virksomheter har gitt dette området særskilt oppmerksomhet i 2007 og kommet langt med å utvikle et system for risikostyring innenfor sine ansvarsområder. Andre har imidlertid ikke hatt samme framdrift, og det er fortsatt enkelte departementer hvor Riksrevisjonen rapporterer om mangelfulle risikovurderinger eller manglende oppfølging av risikostyringen i underliggende virksomheter. Et flertall av departementene gir uttrykk for at de i løpet av 2008 vil ha på plass systemer for risikostyring som tilfredsstiller økonomiregelverkets krav.

Det enkelte fagdepartement har et overordnet ansvar for at virksomhetene gjennomfører sine aktiviteter i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Med få unntak har alle departementer fått merknader under punktet Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det

årlige budsjettet. Riksrevisjonen har også tidligere rapportert om svakheter ved departementenes etatsstyring, og revisjonen for 2007 viser at det fortsatt er vesentlige svakheter på dette området. Det rapporteres blant annet om mangelfull oppfølging av forvaltningssystemer som krever koordinering mellom ulike virksomheter. Merknadene er blant annet knyttet til manglende tilgang til nødvendige systemer og variabel kvalitet og aktualitet i dataene. Manglende samhandling og ufullstendige eller utilgjengelige systemer øker risikoen for at virksomhetenes mål ikke blir nådd. Flere merknader er knyttet direkte til manglende måloppnåelse, og omtales nærmere under det enkelte departement. Et flertall av departementene har fått merknader til rapporteringen for sitt ansvarsområde. I flere tilfeller har departementene ikke fastsatt tydelige resultatkrav i tildelings- eller tilskuddsbrev, noe som har medvirket til mangelfull resultatrapportering.

I henhold til økonomiregelverket skal departementene sikre at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at virksomhetene drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Det er påvist svakheter ved internkontrollen i flere departementer og virksomheter, og dette har blant annet medført brudd på bevilgningsreglementet og andre sentrale bestemmelser.

Riksrevisjonen har i flere år rapportert om brudd på anskaffelsesregelverket i staten, og revisjonen for 2007 viser at det fortsatt er svakheter og mangler ved anskaffelsesprosessene. Fem departementer har fått merknader til egen anskaffelsesvirksomhet, og for tredje år på rad rapporteres det om manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Fornyings- og administrasjonsdepartementet som er regelverksforvalter på området. Videre rapporteres det om at regelverket for offentlige anskaffelser ikke følges i en rekke underliggende virksomheter. Merknadene relaterer seg til brudd på grunnleggende prinsipper om konkurranse og likebehandling, og som i tidligere år er det en gjennomgående svakhet at anskaffelsesprosessene ikke er tilfredsstillende dokumentert. I enkelte tilfeller er det stilt spørsmål ved rollesammenblanding og habilitet hos de involverte parter. Manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser øker risikoen for misligheter, og regelverkets krav til åpenhet, transparens og etterprøvbarehet blir ikke oppfylt.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008) at den ser svært alvorlig på det store antall merknader som knytter seg til brudd på anskaffelsesregelverket, og ba regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en egen sak om håndteringen av regelverket for offentlige anskaffelser. Under behandlingen i Stortinget ble det opplyst at regjeringen ville imøtekomme

dette. Riksrevisjonen mener at etterlevelsen av anskaffelsesregelverket ikke er tilstrekkelig forbedret, og stiller derfor spørsmål ved om innsatsen har vært tilstrekkelig målrettet og om tiltakene har vært av nødvendig kvalitet. Riksrevisjonen planlegger på denne bakgrunn å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om anskaffelsesprosessen i departementer og virksomheter for å kartlegge og vurdere årsaken til at regelverket i så mange tilfeller ikke etterleves.

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, Rune J. Skjælaaen, viser til at Riksrevisjonen har revidert regnskapet for budsjettåret 2007 for til sammen 230 virksomheter. Det er avgitt 208 avsluttende revisjonsbrev uten merknader, mens 22 av virksomhetene har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Riksrevisjonen har også revidert regnskapene for Statsministerens kontor og departementene.

Komiteen har merket seg at arbeidet med å innføre risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen, har vært viet oppmerksomhet i mange departementer og virksomheter i 2007. Komiteen forventer at samtlige departementer får på plass nødvendige systemer på dette området, og ber om at Riksrevisjonen følger utviklingen. Komiteen vil understreke betydningen av at virksomhetene etablerer gode rapporteringsrutiner. Det er viktig at rapportene synliggjør om målsettingene er nådd eller ikke.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen også for 2007 påpeker at det er vesentlige svakheter ved departementenes etatsstyring. Komiteen ser alvorlig på dette, og er bekymret for at blant annet manglende samhandling og oppfølging, og utilstrekkelige systemer og rutiner, kan bidra til at virksomhetenes mål ikke nås. Det er viktig at departementene har oppmerksomhet rettet mot å forbedre og videreutvikle sitt etatsstyringsansvar, og at Riksrevisjonen viderefører sitt fokus på dette helt sentrale området.

Brudd på anskaffelsesregelverket er blitt en gjenganger i Dokument nr. 1. Komiteen finner det svært bekymringsfullt at fem departementer og en rekke underliggende virksomheter har fått merknader

på dette området. Riksrevisjonen har avdekket altfor mange tilfeller av manglende dokumentasjon av anskaffelsesprosesser og innkjøp som er gjennomført uten konkurranse. Etter komiteens oppfatning er

det betimelig at Riksrevisjonen gjennomfører en forvaltningsrevisjon på dette området.

Komiteen viser for øvrig til sine merknader under kapitlene om de enkelte departementer.

II RESULTATET AV KONTROLLEN MED FORVALTNINGEN AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER FOR 2007

SAMMENDRAG

Kontrollen er utført i samsvar med lov og instruks samt Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.

Riksrevisjonens kontroll for 2007 har omfattet 42 heleide aksjeselskaper, 41 deleide aksjeselskaper, 4 regionale helseforetak, 6 statsforetak, 4 selskaper organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader.

For 2007 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

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 har Riksrevisjonen tatt opp

- at fire helseforetak i Helse Sør-Øst har praktisert rutiner hvor obduksjonslaborantene mottar kontant betaling fra begravellesbyråer for nedlegging av lik i kister, til tross for pålegg fra departementet i 1996 om endring av rutinene. Praksisen er ikke i tråd med god virksomhetsutøvelse og gjeldende regelverk for bierverv, den kan svekke tilliten til helsepersonellens integritet og innebærer risiko for at midlene ikke innberettes
- spørsmålet om endringene i vedtektene til Kreftregisterets Fond av 8. mai 2007 er i tråd med stiftelsesloven.
- spørsmålet om tildelingen av tilskudd til store byggeprosjekter over kap. 732 post 81 i foretaks-møte, innebærer en uheldig sammenblanding av departementets rolle som eier og tilskuddsforvalter. Dette skaper uklarhet i ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementet og de regionale helseforetakene.

Under Nærings- og handelsdepartementet mener Riksrevisjonen at det har vært betydelige sikkerhetsmessige svakheter i gruvedriften til Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS i Svea Nord-feltet, og at sikkerhetsarbeidet ikke har vært gjennomført i samsvar med Stortingets forutsetninger.

Det er under flere departementer tatt opp forhold knyttet til eiers styring, oppfølging og kontroll:

- Under Nærings- og handelsdepartementet mener Riksrevisjonen at departementets oppfølging av Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS ikke har vært tilstrekkelig, og at formålet med eierskapet i SIVA SF ikke er tilstrekkelig fulgt opp.
- Under Fiskeri- og kystdepartementet mener Riksrevisjonen at styret i Secora AS ikke burde gitt advokatoppdrag til et medlem i styret, og at departementet i forvaltningen av eierinteressene i sine selskaper bør følge opp at styremedlemmer ikke får honorerte oppdrag eller på annen måte svekker styrets uavhengighet. Videre er det tatt opp at departementet ikke har sørget for gjennomføring av ordinær generalforsamling i Protevs AS innen lovpålagt frist.
- Riksrevisjonen vil fortsette å følge opp Samferdselsdepartementets eierstyring og håndtering av roller med fokus på at rollehåndteringen er tydelig og konsistent, og at det er notoritet rundt departementets eierstyring.

Ivaretagelse av samfunnsmessig ansvar og sektorpolitiske mål

Under Helse- og omsorgsdepartementet ser Riksrevisjonen alvorlig på

- at det har vært en negativ utvikling i ventetid for rettighetspasienter fra 2006 til 2007 innen somatikk og psykisk helsevern for voksne, og at det fortsatt er store regionale forskjeller i andelen pasienter som tildeles rett til nødvendig helsehjelp.
- at det ennå ikke er etablert gode nok rapporteringsrutiner knyttet til kvalitetsindikatorerne. I tillegg er det manglende måloppnåelse innen flere av indikatorerne som også gjelder de prioriterte områdene psykisk helsevern, habilitering og

rehabilitering og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmissbrukere.

- den vedvarende høye og over flere år økende andelen korridorpasienter i Helse Stavanger HF, og at effekten av tiltaket med å overflytte pasienter til St. Svithun Hotell ikke har vært tilstrekkelig.

Under Nærings- og handelsdepartementet er det tatt opp at SIVAs programmer i begrenset grad er direkte innrettet mot å fremme vekstkraft i distriktene. Herunder har en vesentlig del av selskapets tildelte midler blitt delt ut utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Videre er det usikkert i hvilken grad aktiviteter i forsknings- og kunnskapsparken faktisk bidrar til å spre kunnskap og FoU-aktiviteter fra sentrale kunnskapsmiljøer til distriktsområder.

Under Samferdselsdepartementet mener Riksrevisjonen at produktivitetsutviklingen i NSBs persontransport har vært for svak, og at NSBs håndtering av lokførererbemanningen skaper usikkerhet rundt produktivitetsutviklingen og driftsstabiliteten også i årene som kommer. Situasjonen er spesielt alvorlig for lokaltrafikken rundt Oslo, hvor produktiviteten ut fra de gjennomførte beregningene var nesten 35 prosent lavere i 2007 enn i 1997.

Under Kunnskapsdepartementet mener Riksrevisjonen at tilskuddet til studentboliger har hatt begrenset effekt, og at departementet i sin samlede oppfølging av studentsamskipnadene bør ha større oppmerksomhet rettet mot studentboligenes standard og egnethet og andre årsaker til avgang i studentboligmassen.

Effektiv og økonomisk forsvarlig drift

Under Helse- og omsorgsdepartementet konstaterer Riksrevisjonen at det er et negativt avvik mellom eiers krav og de oppnådde økonomiske resultatene for 2007 i foretaksgruppene. Det samlede resultatet for foretaksgruppene i 2007 er et underskudd på 6,1 mrd. kroner, mot eiers krav om korrigert resultat med et underskudd på 4,7 mrd. kroner. Videre har Riksrevisjonen tatt opp at det er uheldig at arbeidet med regelverket for transport av liggende pasienter er forsinket, og at et system for innsamling og behandling av data fra de akuttmedisinske tjenestene ennå ikke er på plass.

Korrekt informasjon til Stortinget og Riksrevisjonen

Innholdet i statsrådenes beretninger for 2007 til Riksrevisjonen synes å være bedre og mer informativt enn tidligere. Gjennomgang av statsrådenes beretninger gir imidlertid grunn til usikkerhet ved om Riksrevisjonen har fått informasjon om alle selskaper

som etter Instruks om Riksrevisjonens virksomhet skal omfattes av selskapskontrollen.

Komiteens behandling

Komiteen sendte 24. november 2008 brev til Riksrevisjonen med spørsmål om å utdype sin uttalelse om usikkerhet om hvorvidt Riksrevisjonen får den informasjon om statlige selskaper som de har krav på etter Instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

I svarbrev av 26. november 2008 er det gjort rede for at Riksrevisjonens uttalelse i Dokument nr. 1 gjelder at de i tre konkrete tilfeller ikke har mottatt statsrådets beretning for deleide selskaper der staten eier med enn 50 prosent av aksjene. Dette gjelder Bergen teknologioverføring AS, Carrotech AS og Bioforsk. Av brevet fremgår følgende:

"(...)

Uttalelsen er basert på konkrete tilfeller av at Riksrevisjonen ikke har mottatt statsrådets beretning for deleide selskaper der staten eier mer enn 50 prosent av aksjene. Dette gjelder Bergen teknologioverføring AS, jf. Dokument nr. 1 (2008–2009) side 186, og Carrotech AS, hvor Bioforsk eier 64 prosent av aksjene. I det siste tilfellet ble sakens fakta først klarlagt etter at Dokument nr. 1 (2008–2009) var ferdig behandlet.

På bakgrunn av disse sakene kan usikkerheten relateres til følgende:

Tilfeller der statens eierskap er fordelt på flere statlige virksomheter, uten at noen av virksomhetene tar ansvar for å koordinere statens samlede eierandeler

Tilfeller der egenkapitalinnskuddet ikke er behandlet konkret i Stortinget, men er et resultat av at virksomhetene har fullmakt til å opprette nye selskaper, enten gjennom særskilt fullmakt eller gjennom budsjetfullmakt

Tilfeller av at statlige virksomheter ikke har redegjort for sine eierandeler i selskapene i Statsregnskapet (St.meld. nr. 3)

Disse momentene medfører risiko for at Riksrevisjonen verken mottar informasjon om selskapene fra det departementet som forvalter eierskapet, eller har mulighet til å finne slik informasjon i stortingsdokumenter.

I henhold til Instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 7 er det departementene som har ansvar for å oversende statsrådets beretning for alle selskaper hvor Riksrevisjonen skal føre kontroll. Dette er bakgrunnen for at Riksrevisjonen i uttalelsen om statsrådets forvaltning av Bergen teknologioverføring AS understreker betydningen av at departementet sørger for etablering av rutiner som sikrer at Riksrevisjonen er informert om alle selskaper hvor staten eier 50 prosent eller mer av aksjene. Riksrevisjonen mottar hovedparten av statsrådets beretninger i juli og august måned. Dette medfører at selskapskontrollen har begrenset tid til å følge opp informasjonen i statsrådenes beretninger før rapportering til Stortinget og

sikre oss at vi får all den informasjonen vi etter instruksen skal motta."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper for 2007 har omfattet 42 heleide aksjeselskaper, 41 deleide aksjeselskaper, 4 regionale helseforetak, 6 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, Fiskeri- og kystdepartementet og Samferdselsdepartementet.

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

Komiteen har for øvrig merket seg at Riksrevisjonen har opplyst at den vurderer å fremme resul-

tatet av selskapskontrollen som en egen sak til Stortinget. Selskapskontrollen er etter komiteens oppfatning en svært viktig oppgave som fortjener mye oppmerksomhet, og på denne bakgrunn ser komiteen positivt på at det legges til rette for at Stortinget kan behandle dette i en egen sak.

Komiteen viser til korrespondanse mellom komiteen og Riksrevisjonen vedrørende tilgang til informasjon i forbindelse med gjennomføring av kontroll i de selskaper som omfattes av Instruks for Riksrevisjonens virksomhet.

Komiteen vil understreke at Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan må ha tilgang på all relevant informasjon og forutsetter at Regjeringen sørger for at Riksrevisjonen får de opplysninger den skal ha.

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 2007*

1.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt 14 revisjonsbrev uten merknader. Arbeids- og velferdsetaten og Utlendingsdirektoratet har fått revisjonsbrev med merknader.

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

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

Revisjonen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2007 har videreutviklet sin virksomhetsstyring og forbedret rutiner for oversendelse av dokumenter av styrende karakter til Riksrevisjonen. Revisjonen viser imidlertid at det fremdeles er utfordringer knyttet til dette.

Departementet uttaler at det har lagt ned betydelige ressurser i å videreutvikle virksomhetsstyringen og få en mer samordnet og enhetlig styring på hele departementets ansvarsområde.

Departementet erkjenner imidlertid at det er betydelige utfordringer i styringen av Arbeids- og velferdsetaten og NAV-reformen. Det er videre betydelige utfordringer knyttet til måloppnåelsen på de områdene Riksrevisjonen tar opp. Departementet mener imidlertid at systemet for styring mellom departementet og Arbeids- og velferdsetaten grunnleggende sett er tilfredsstillende. Dette understøttes ifølge departementet av at svikt i måloppnåelse på viktige områder er avdekket og fulgt opp i styringsdialogen.

Styring av Arbeids- og velferdsetatens arbeid med oppfølging av brukere

Riksrevisjonen har sett på Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte etter lovendringen og ivaretagelse av lovpålagte krav til oppfølging av mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Revisjonen viser betydelige avvik fra de lovpålagte kravene til oppfølging.

Avvikene kan ha sammenheng med at departementet i liten grad har stilt konkrete krav, forventninger og prioriteringer på kort og lang sikt for å bedre oppfølgingsarbeidet. Det er heller ikke stilt krav til innholdet og kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om departementets styring er tilstrekkelig til å sikre gjennomføring av Stortingets forutsetning om bedre oppfølging på kort og lang sikt, både under reformperioden og etter at reformen er gjennomført.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet understreker at det pågår store endringer på mange nivåer som omfatter helheten i reformarbeidet. Ut fra dette må det vises tålmodighet med henblikk på de resultatene som oppnås som følge av reformarbeidet. etatens oppfølging av sykmeldte på etatstyringsmøter gjennom hele 2007.

Styring av Arbeids- og velferdsetatens arbeid med utenlandsområdet

Arbeids- og velferdsetaten er en viktig del av forvaltningsapparatet på utenlandsområdet. Den behandler et stort og økende antall saker med utenlandstilsnitt. Saksbehandlingen omfatter vurdering av medlemskap i folketrygden og alle rettigheter og krav etter folketrygdloven for etatens brukere i Norge og i utlandet.

Effektiv forvaltning av utenlandsområdet i Arbeids- og velferdsetaten krever helhetlig, langsiktig og sektorovergripende styring fra departementet. Departementets tildelingsbrev til etaten for 2007 inneholder ingen styringsparametere eller rapporteringskrav knyttet til arbeidet med utenlandssaker.

Forvaltningsapparatet på utenlandsområdet i Arbeids- og velferdsetaten har i dag grunnleggende mangler knyttet til saksbehandling, organisering, oversikt og samhandling mellom etater. Svakheterne har vært påpekt av Riksrevisjonen gjennom flere år.

Departementet er enig i at det er store utfordringer på utenlandsområdet, og har rettet stor oppmerksomhet mot dette området siden 2005.

Styring og gjennomføring av pensjonsreformen

Pensjonsreformen skal gjennomføres fra 2010. I slutten av januar 2008 la Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram et høringsutkast som inneholdt hovedelementene i et nytt regelverk for alderspensjon. Departementets opprinnelige mål var å legge fram en lovproposisjon før påske 2007, men arbeidet er forsinket.

Pensjonsprogrammet i Arbeids- og velferdsetaten utvikler et nytt system for saksbehandling og utbetaling av pensjoner og legger grunnlaget for gjennomføring av pensjonsreformen. Programmet ferdigstilte ved utgangen av 2006 et forprosjekt for utvikling av en ny ikt-løsning.

Revisjonen viser at det foreløpig ikke er utviklet noen plan for det gjenstående regelverksarbeidet som gir et realistisk grunnlag for utvikling av ny ikt-løsning. Forsinkelsene i regelverksarbeidet gjør at ikt-løsningen for innføring av nytt regelverk utvikles før regelverket er fastsatt, og før endelige planer for slutfasen er utarbeidet. Dette innebærer risiko for at utviklingen av systemet tar lengre tid og blir mer kostbart, og at systemet får dårligere funksjonalitet enn planlagt. Det er derfor viktig at departementet i

den videre styringen av pensjonsprogrammet gir tydelige signaler om prioriteringer i arbeidet.

Departementet opplyser videre at forsinkelsene i regelverksarbeidet har ført til ekstra arbeid, blant annet ved at forberedelser og strategiarbeid har tatt lengre tid enn antatt. Forsinkelsene har dermed påvirket totalsituasjonen i programmet.

Pensjonsreformen og samordningsloven

Nytt pensjonssystem vil måtte føre til endringer i samordningslovens bestemmelser om samordning mellom pensjon fra folketrygden og andre ytelser. Samordningsloven gjør at enkelte tjenestepensjonister taper på å få medregnet rettigheter til tilleggspensjon i folketrygden, såkalt negativ effekt.

Stortinget vedtok 5. juni 1992 en endring i samordningsloven hvor departementet ble gitt hjemmel til å utarbeide forskrift om justering av samordningsfradrag i de tilfellene det oppsto negativ effekt. Etter dette har Stortinget ved flere anledninger tatt opp spørsmål knyttet til praktiseringen av samordningsloven.

I St.prp. nr. 65 (2002–2003) konkluderte regjeringen med at dagens samordning foreløpig burde videreføres, men at spørsmålet skulle vurderes på nytt i lys av pensjonskommisjonens innstilling.

Riksrevisjonen konstaterer at problemet med negativ effekt ikke er løst til tross for at Stortinget gjennom lengre tid har forutsatt dette.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser at arbeidet med den konkrete lovutformingen av ny alderspensjon pågår, og at det vil bli sørget for nødvendig tilpasning av samordningsreglene på basis av reglene om ny alderspensjon.

Departementet opplyser ikke om det foreligger planer for vurdering og eventuell endring av samordning etter dagens regelverk.

Styring og oppfølging av tilskudd forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet (budsjettkapittel 621)

Revisjonen viser liten konkretisering av forventninger til måloppnåelse i departementets styring av midlene under kap. 621. Tilskuddsordningen til boligsosialt arbeid i kommunene er utformet på en måte som gjør det vanskelig å synliggjøre måloppnåelse på årlig basis. Manglende fokus på måloppnåelse i styring, samordning og forvaltning av tilskuddsordningen øker risikoen for at Stortingets målsetting med bevilgningen ikke realiseres.

Departementet opplyser at det siden 2003 er gitt få føringer for tilskuddsordningen ut over det som er presisert i det enkelte års budsjett, og erkjenner at styringen av ordningen bør videreutvikles. Mål- og resultatstyringen av tilskuddsforvaltningen bør forbedres gjennom operasjonalisering av mål, tydeliggjøring av kriterier for måloppnåelse og kriterier for

tildeling, og tydeliggjøring av hvilke krav som skal stilles til rapportering fra tilskuddsmottaker.

Styring av koding og tilgang til vedtak i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker

Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF) benyttes både av Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. I DUF registreres koder for ulike typer av vedtak for asyl- og oppholdssaker.

For asylsøkere med mangelfulle identifikasjonspapirer innførte Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda i løpet av 2007 ny vedtakspraksis som kan føre til ulike typer av begrensninger i oppholdstillatelsene. Revisjonen viser at det er utfordringer og konsekvenser for bosettingsarbeidet knyttet til slike vedtak. Blant annet kan det være usikkerhet om begrensede oppholdstillatelser utløser integreringstilskudd og rett og plikt til norskopplæring og introduksjonsprogram.

Ved revisjon av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets tilskuddsforvaltning har Riksrevisjonen fått opplyst at direktoratets saksbehandlere ikke har tilgang til alle vedtakene i DUF, noe som er nødvendig for den videre saksbehandlingen i bosettingsarbeidet. Likeledes gjennomfører ikke Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda entydig koding av vedtak som kan innebære begrensninger i oppholdstillatelsene. Konsekvensene av disse svakhetene kan være forsinkelser og feil i saksbehandlingen slik at det kommunale bosettingsapparatet og de som søker om oppholdstillatelse, blir rammet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er oppmerksom på forholdet og vil ta saken opp med Utlendingsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Departementet er opptatt av å finne en løsning som kan bidra til raskere bosetting av asylsøkere som har fått opphold.

1.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

1.1.2.1 ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

Riksrevisjonen har følgende vesentlige merknader til etatens regnskap for 2007:

Sviktende internkontroll i forvaltningen av pensjoner og ytelser

Revisjonen viser at nye NAV-kontorer har utfordringer med å etablere en tilfredsstillende internkontroll. Etaten har ikke gjennomført noen systematisk vurdering av omstillingsarbeidets betydning for internkontrollen, og det gjenstår arbeid for å etablere kompetanse og tilfredsstillende rutiner ved de nye kontorene.

Departementet presiserer at det ser alvorlig på manglende etterlevelse av internkontrollrutiner, og vil følge opp dette særskilt. Det understreker videre at direktoratet har opplyst at arbeid med internkontroll ikke bevisst er nedprioritert i etaten. I 2008 er det satt i gang et prosjekt som vil utvikle et helhetlig rammeverk for internkontroll i etaten. Departementet er klar over at et omfattende omstillingstrykk kan medføre økt risiko for mangelfull oppfølging av rutiner på driftsområdet.

Svikt i etatens arbeid med oppfølging av brukere

Nye regler i folketrygdloven for oppfølging av sykmeldte trådte i kraft i mars 2007. Disse tydeliggjør arbeidsgivernes og Arbeids- og velferdsetatens plikt til å utarbeide oppfølgingsplaner og avholde dialogmøter med sykmeldte.

Revisjon av etatens arbeid med brukere som mottar sykepengene ved nye NAV-kontorer, viser at etaten har store utfordringer med å innhente oppfølgingsplaner og med å innhente dokumentasjon for, og gjennomføre dialogmøter. Etaten verken purrer eller sanksjonerer mot arbeidsgivere som ikke utarbeider oppfølgingsplaner eller gjennomfører dialogmøter.

Departementet bemerker at problemstillingene rundt oppfølging av sykmeldte har vært et sentralt tema på statsstyringsmøtene mellom etaten og departementet i 2007. Departementet har også registrert at etaten i liten grad har vedtatt sanksjoner overfor arbeidsgivere som ikke overholder sine plikter. Departementet og etaten vil ha stor oppmerksomhet knyttet til oppfølgingen av sykmeldte også i 2008.

Betydelige svakheter i etatens forvaltning av saker med utenlandstilsnitt

Riksrevisjonen har vurdert etatens forvaltningsapparat knyttet til saker med utenlandstilsnitt.

Manglende oversikt over sakene og mangel på medlemsregister tyder på at Arbeids- og velferdsetaten ikke har et helhetsgrep på utenlandsområdet. Manglende rutiner og ikt-systemer representerer en betydelig risiko for feil vedtak og utbetalinger, både til enkeltpersoner og ulike behandlere.

Departementet understreker at Riksrevisjonens funn er mangler som man nå arbeider med å utbedre. Som ledd i dette er det besluttet å omorganisere arbeidet knyttet til utenlandsområdet, og arbeidet med å fastsette detaljene om dette pågår.

1.1.2.2 UTLENDINGSDIREKTORATET

Lov om offentlige anskaffelser fastsetter at enhver anskaffelse, så langt det er mulig, skal være basert på konkurranse. For anskaffelser over 100 000 kroner eksklusiv merverdiavgift skal det føres anskaffelsesprotokoll. Videre skal det legges

fram skatteattest og HMS-egenerklæring for alle norske leverandører som leverer tilbud.

Revisjonen viser at direktoratet ikke følger disse forskriftene.

Departementet viser til at Utlendingsdirektoratet arbeider med å få konkurranseutsatt helse- og omsorgsrelaterte tjenester. Ansvar for alle anskaffelser skal samles på ett sted, i Innkjøpsenheten, og alle avdelinger plikter å involvere

1.1.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1.1.3.1 SVAKHETER I HØREAPPARATFORMIDLINGEN

I Dokument nr. 1 (2006–2007) omtalte Riksrevisjonen svakheter i formidlingen av høreapparater. Departementet oppga da en målsetting om at tiltak for å bedre svakheterne skulle presenteres i forslag til statsbudsjettet for 2008. I St.prp. nr. 1 (2007–2008) opplyser Arbeids- og inkluderingsdepartementet imidlertid at arbeidet er forsinket.

Sosial- og helsedirektoratet leverte, i samarbeid med Arbeids- og velferdsgeneralsektoratet, 5. september 2007 rapporten Å høre og bli hørt – Anbefalinger for en bedre høreapparatformidling. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fulgt opp saken sammen med Helse- og omsorgsdepartementet. Departementene mente at rapporten inneholdt uklare punkter. De to direktoratene ble bedt om å supplere og utdype rapporten og komme med konkrete anbefalinger og endringsforslag. Dette arbeidet er gjennomført, og departementene vurderer nå de foreslåtte tiltakene.

Saken blir fulgt opp.

1.1.3.2 INFORMASJONSSIKKERHET I TRYGDE- ETATENS STORMASKINMILJØ

I Dokument nr. 1 (2006–2007) omtalte Riksrevisjonen mangler og svakheter i informasjonssikkerheten i Trygdeetatens stormaskinmiljø.

Arbeids- og velferdsetaten etablerte etter dette et prosjekt som skulle gjennomføre kortsiktige forbedringer i 2006 og legge grunnlag for flere tiltak i perioden 2007–2009.

Revisjonen viser at etaten har utbedret flere svakheter. Det gjenstår imidlertid et betydelig arbeid for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet i stormaskinmiljøet.

Tilsvarende svakheter finnes også i andre deler av etatens ikt-miljø. Arbeidet som gjenstår, synes å være mer komplisert enn det som er utført så langt.

Departementet uttaler at det er utfordrende å sikre at stormaskinmiljøet og ikt-driften råder over riktig sikkerhetskompetanse. Det er planlagt og til dels implementert tiltak for å øke kompetansen. Departementet opplyser at det vil følge opp saken særskilt i 2008.

Saken blir fulgt opp.

1.1.3.3 SAMETINGETS TILSKUDDSFORVALTNING

Svakheter ved Sametingets tilskuddsforvaltning er tatt opp i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for 2004, 2005 og 2006.

I løpet av 2007 har Sametinget styrket sin oppfølging av tilskuddsmidlene ved å utarbeide et nytt regelverk. Fra 2008 vil Sametingets kontroll av opplysninger fra tilskuddsmottakere dokumenteres i en egen modul i saksbehandlingssystemet Websak. Målet er å ivareta kravene i det statlige økonomiregelverket.

Sametinget har arbeidet med å rydde opp i gamle uoppgjorte tilsagn av tilskuddsmidler. Dette har ført til tilbaketrekkinger og tilbakebetalinger av eldre tilskudd på ca. 6,5 mill. kroner. Sametinget opplyser at arbeidet med en tett oppfølging av eldre tilskudd og med prosjekter som ikke er realisert, vil fortsette i 2008.

Saken blir fulgt opp både med hensyn til Sametingets internkontroll og tilskuddsforvaltning.

1.1.3.4 FORSKUTTERTE DAGPENGER VED KONKURS

I Dokument nr. 1 (2007–2008) tok Riksrevisjonen opp svakheter i Aetats forvaltning av ordningen med å forskuttere dagpenger ved konkurs. Arbeids- og velferdsetaten opplyser at den arbeider med å gjennomgå dagens ordning med utbetaling av lønns- og garantimidler og forskuttering av dagpenger ved konkurs.

Saken blir fulgt opp.

1.1.4 Riksrevisjonen uttaler

DEPARTEMENTETS STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET

Generelt

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det gjennomføres betydelige omstillinger, og at det er skjedd en positiv utvikling i styringssystemet. Departementet bør imidlertid etter Riksrevisjonens oppfatning vurdere å ta en mer aktiv rolle i virksomhetenes prioriteringer og dilemmaer, og på selvstendig grunnlag fastsette mål og ambisjoner på prioriterte resultatområder.

Sporbarhet i styringen

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil foreta en systematisk gjennomgang av sine politikk mål i budsjettproposisjonen for 2009. Hensikten er å tydeliggjøre sammenhengen mellom mål og strategier i departementets virksomhetsstyring.

Styring av Arbeids- og velferdsetatens arbeid med oppfølging av brukere

Riksrevisjonen har bedt departementet redegjøre for ambisjonene på kort og lang sikt for innhold og kvalitet i etatens oppfølging av brukere. Departementet viser til at det vil følge opp merknadene i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsetaten. Departementet har etter Riksrevisjonens oppfatning ikke redegjort for sine egne ambisjoner og mål.

Styring av utenlandsområdet

Riksrevisjonen er kritisk til Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av de store utfordringene som Arbeids- og velferdsetaten stilles overfor når det gjelder arbeidsinnvandring og økt saksmengde på utenlandsområdet. Departementet har ikke satt tydelige mål når det gjelder samhandling med andre departementer og etater som er viktige for en god forvaltning på området. Dette har konsekvenser for vurdering av medlemskap i folketrygden, innkreving av trygdeavgift og brukernes rett til ytelser etter folketrygdløven.

Riksrevisjonen kan ikke se at departementets styring i 2007 har forbedret forvaltningen på utenlandsområdet verken i Arbeids- og velferdsetaten, eller når det gjelder samhandling mellom departementer og etater.

Styring av pensjonsreformen

Pensjonsreformen skal gjennomføres parallelt med NAV-reformen og omfatter både regelverks- og systemutvikling. Riksrevisjonen har tatt opp utfordringene med at arbeidet med nytt regelverk for pensjoner er forsinket i 2007. Forsinkelsene fører til at ikt-løsningen utvikles før regelverket er fastsatt, og før endelige planer for slutfasen er utarbeidet. Dette innebærer risiko for at utviklingen av systemet tar lengre tid og blir mer kostbart, og at systemet får dårligere funksjonalitet enn planlagt.

Departementet opplyser at det i samråd med direktoratet har utarbeidet en plan for ferdigstilling av nødvendig regelverk på de ulike områder av reformen i tråd med planlagt iverksetting av disse. Riksrevisjonen tar dette til etterretning.

Pensjonsreformen og samordningsloven

Riksrevisjonen har pekt på at Stortinget gjennom en 15-årsperiode har tatt opp problemet med at enkelte tjenstepensjonister taper på å få medregnet rettigheter til tilleggspensjon i folketrygden, såkalt negativ effekt.

Departementet uttaler at det er i ferd med å gjennomgå og vurdere sakskomplekset og at vurderingen vil bli slutført om kort tid.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at et så viktig spørsmål har vært gjenstand for gjentatte utredninger uten å ha blitt løst. Riksrevisjonen registrerer at det fremdeles vil kunne gå lang tid før departementet finner en løsning. Pensjonsreformen innføres i 2010, og Riksrevisjonen vil peke på at negativ effekt ut fra dagens regelverk vil berøre flere brukere også lenge etter at et nytt regelverk er innført.

Styring og oppfølging av tilskudd til boligsosialt arbeid

Både Riksrevisjonens kontroll og eksterne evalueringer viser at innsatsen er lite målrettet og dårlig samordnet. Riksrevisjonen har bedt departementet opplyse hvordan det vil bedre sin styring av området for å synliggjøre effekten av tiltakene som er satt i verk.

Departementet uttaler at det kan være behov for å bedre kvaliteten på rapporteringen og vil følge opp saken videre i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets tiltak er tilstrekkelig til å gjøre innsatsen mer målrettet og samordnet for brukerne i tråd med Stortingets forutsetninger for bekjempelse av fattigdom.

Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker

Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet får ikke nødvendig tilgang til alle relevante vedtak, og det er svakheter ved datakvaliteten. Konsekvensene kan være forsinkelser og feil i saksbehandlingen slik at det kommunale bosettingsapparatet og de som søker om oppholdstillatelse, blir rammet.

Departementet opplyser at Utlendingsdirektoratet vurderer mulighetene for å gi Integrerings- og mangfoldsdirektoratet tilgang til vedtaksdokumentene.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementet sikrer en effektiv forvaltning gjennom hele styringskjeden og kan vanskelig forstå hvorfor Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ikke gis tilgang til alle nødvendige vedtaksdokumenter umiddelbart.

ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

Sviktende internkontroll i forvaltningen av pensjoner og ytelser

Riksrevisjonen har i revisjonen over flere år pekt på svak systemstøtte og manglende etterlevelse av rutiner for saksbehandling og utbetaling.

Departementet har stilt krav til etablering av internkontroll i direktoratets tildelingsbrev for 2008 og viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet et policydokument for internkontroll.

Dokumentet beskriver blant annet at rammeverket for internkontroll skal være en del av etatens virksomhetsstyringsmodell. Arbeidet vil bli fulgt opp i forbindelse med etatens planverk for utvikling av økonomi- og regnskapsfunksjonen og i styringsdialogen.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tiltakene departementet viser til, er tilstrekkelige for å etablere en fungerende internkontroll i Arbeids- og velferdsetaten som kan sikre korrekt utbetaling av pensjoner og ytelser.

Svikt i etatens arbeid med oppfølging av brukere

Riksrevisjonen har pekt på at Arbeids- og velferdsetaten i 2007 ikke gjennomfører individuell oppfølging av brukere slik folketrygdloven forutsetter.

Departementet viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet i sitt mål- og disponeringsbrev til fylkene for 2. halvår 2008 understreker behovet for forsterket innsats når det gjelder oppfølging av brukerne som mottar rehabiliteringsstønad / tidsbegrenset uførestønad. Departementet vil følge opp dette i 2008 gjennom styringsdialogen med direktoratet.

Individuell oppfølging av brukere i tråd med folketrygdlovens bestemmelser er en viktig forutsetning for å nå målene med NAV-reformen. Riksrevisjonen er kritisk til at det er avdekket systemsvikt på dette området i 2007.

Betydelige svakheter i etatens forvaltning av saker med utenlandstilsnitt

Riksrevisjonen er kritisk til at Arbeids- og velferdsetaten ikke har oversikt over saksomfanget og mangler rutiner, ikt-løsninger, kompetanse og et register over hvem som er medlem av folketrygden. Dette har konsekvenser for vurdering av medlemskap i folketrygden, innkreving av trygdeavgift og brukernes rett til ytelser etter folketrygdloven, og medfører risiko for feil vedtak og utbetaling i enkelt saker og feil i etatens regnskap. Departementet er bedt om å gjøre rede for hvordan det vil sikre brukernes rettigheter og en bedre forvaltning på området.

Departementet viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet har tatt initiativ til samhandling med Skattedirektoratet og Utlendingsdirektoratet og at det er etablert prosesser for å få på plass sentrale samhandlingsrutiner.

Riksrevisjonen ser positivt på Arbeids- og velferdsdirektoratets initiativ til samhandling med Skattedirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Riksrevisjonen har videre merket seg at etaten oppdaterer Handlingsplanen for innretning av utenlandsområdet i NAV. Det understrekes imidlertid at det er gjennomføringen av de samlede tiltakene som er avgjørende for å etablere en bedre forvaltning på området.

UTLENDINGS-DIREKTORATET

Riksrevisjonen konstaterer at Utlendingsdirektoratet i flere tilfeller har brutt anskaffelsesregelverket. Departementet tar bruddene på anskaffelsesregelverket alvorlig og vil følge opp saken med Utlendingsdirektoratet i den ordinære styringsdialogen. Riksrevisjonen forutsetter at direktoratet i det videre følger regelverket.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har etatsansvar for 16 virksomheter. Det er avgitt 14 revisjonsbrev uten merknader, mens Arbeids- og velferdsetaten og Utlendingsdirektoratet har fått revisjonsbrev med merknader. Det er ingen merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i et heleid aksjeselskap.

Komiteen har med tilfredshet merket seg at Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2007 har bedret rutineene for fastsettelse av hvilke dokumenter som er av styrende karakter og rutineene for oversendelse av dokumenter, men at det fortsatt gjenstår en god del.

Komiteen vil understreke at innsyn og sporbarhet av beslutningsprosesser er avgjørende for at kontrollorganet på Stortingets vegne kan foreta reell kontroll med forvaltningen. Komiteen forutsetter derfor at departementet prioriterer arbeidet med å sikre gode rutiner.

Komiteen viser til at en konsekvens av samordningsloven gjør at enkelte tjenestepensjonister vil tape økonomisk på å få medregnet rettigheter til tilleggspensjon i folketrygden, såkalt negativ effekt.

Komiteen registrerer at saken er til behandling i Stortinget høsten 2008, jf. Dokument nr. 8:105 (2007–2008) og går derfor ikke nærmere inn i saken.

Komiteen viser til Riksrevisjonens gjennomgang av behandlingen av tilskudd til boligsosialt arbeid i kommunene. Denne viser blant annet at tildelingsbrevet fra departementet ikke gir klare styringssignaler og at kriteriene for måloppnåelse og tildeling er vanskelig å identifisere. Videre har Riksrevisjonen i egen rapport dokumentert at ordningene på det boligsosiale området er dårlig samordnet.

Komiteen viser til at tilskudd til boligsosialt arbeid er et viktig virkemiddel i kampen mot fattigdom og forutsetter at statsråden gir arbeidet med å målrette innsatsen på dette området høy prioritet.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen over flere år har stilt spørsmål ved internkontrollen ved Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av pensjoner og andre ytelser og vil understreke at god internkontroll er avgjørende for å redusere risikoen for misligheter og feil. Komiteen noterer at departementet har stilt krav til etablering av internkontroll i tildelingsbrevet for 2008, og forutsetter at departe-

mentet etablerer et system som tilfredsstillende kravene til kontroll.

Komiteen viser til folketrygdlovens krav om oppfølging av brukere og at individuell oppfølging av brukerne har vært et viktig mål med NAV-reformen. Riksrevisjonens gjennomgang har avdekket at etaten i liten grad prioriterer dette målet. Tvert i mot hevder Riksrevisjonen at flere kontorer bevisst har nedprioritert oppfølgingen av brukere som mottar tidsbegrenset uførestønad. Manglende oppfølgingsplan i 72 prosent av kontrollerte saker for tidsbegrenset uførestønad underbygger dette inntrykket.

Komiteen har merket seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og ber om å bli holdt orientert om saken.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens kritikk av Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten når det gjelder arbeidsinnvandring og økt saksmengde på utenlandsområdet. I følge Riksrevisjonen har etaten ikke oversikt over omfanget av utenlandssakene og mangler et register over hvem som er medlem av folketrygden. Videre avdekker undersøkelsen manglende rutiner og IKT-løsninger for fastsetting, innkreving og rapportering av trygdeavgift.

Komiteen viser til at svakhetene har vært påpekt gjennom flere år og finner det lite tilfredsstillende at Riksrevisjonen ikke kan se at det er skjedd en forbedring av forvaltningen i 2007.

Komiteen registrerer imidlertid at Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det er tatt initiativ til å få etablert samhandlingsrutiner mellom Skattedirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger saken og ber om å bli orientert om fremdriften i tilknytning til Dokument nr. 1 for budsjettåret 2008.

Komiteen registrerer at revisjonen har avdekket at Utlendingsdirektoratet en rekke ganger har brutt regelverket om offentlige anskaffelser. Komiteen ser alvorlig på overtredelsene, og har merket seg at statsråden og departementet vil følge opp sakene med UDI i den ordinære styringsdialogen. Komiteen forutsetter at departementet prioriterer arbeidet med å bedre rutinene.

Komiteen konstaterer at fire av i alt åtte særlig rapporterte forhold for oppfølging for 2006 har funnet sin løsning, mens fire fortsatt er uløst.

Komiteen stiller seg sterkt kritisk til at departementet fortsatt ikke har etablert en tilfredsstillende ordning for formidling av høreapparater og at det heller ikke er iverksatt tiltak for å sikre at hørselshemmede har fått et tilfredsstillende tilbud i den mellomliggende periode. Komiteen viser til at en enstemmig komité to år på rad har anmodet statsråden om å sørge for et slikt tilbud. Komiteen ber om en sær-

skilt redegjørelse til komiteen om tilbudet til hørselshemmede senest innen 1. februar 2009

Komiteen har for øvrig merket seg at Riksrevisjonen følger saken og ber om å bli orientert i forbindelse med Dokument nr.1 for budsjettåret 2008.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonens gjennomgang viser at flere svakheter ved informasjons-sikkerheten i trygdeetatens stormaskinmiljø er utbedret, men at det fortsatt gjenstår betydelig før sikkerheten kan anses som tilfredsstillende. Komiteen viser til at flere av forholdene ble påvist av Riksrevisjonen så tidlig som i 2001, og finner det uakseptabelt at forholdene ikke er brakt i orden. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen holder seg orientert om saken.

Komiteen merker seg videre at avdekkede svakheter ved Sametingets tilskuddsforvaltning blir fulgt opp.

Ordnningen for forskuttering av dagpenger ved konkurs har fortsatt ikke funnet en akseptabel form. Komiteen har merket seg at Arbeids- og velferdsetaten foretar en gjennomgang av ordningen, men at innføring av en bedre systemstøtte for saksfeltet ikke er prioritert i 2008. Komiteen forutsetter at statsråden tar tak i saken.

2 BARNE- OG LIKESTILLINGS- DEPARTEMENTET

2.1 Sammendrag

2.1.1 *Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

2.1.1.1 BUDSJETT – REGNSKAP

Større merutgifter i regnskapet til Barne-, ungdoms- og familieetaten

Statsregnskapet for 2007 viser på kap. 0855 Statlig forvaltning av barnevernet at departementet har overskredet bevilgningen med 32,2 mill. kroner. Merutgiften har oppstått til tross for at de har fått tilleggsbevilgning. I tillegg viser regnskapet til Bufetat per 31. desember 2007 en leverandørgjeld på 28,4 mill. kroner som er forfalt til betaling, men ikke bokført. Etter Riksrevisjonens oppfatning er derfor den reelle merutgiften på 60,6 mill. kroner.

Departementet viser til direktoratets uttalelse, og konstaterer at 20,2 mill. kroner av overskridelsen skyldes forfallsdato 29.–31. desember 2007. Departementet vil ta opp forholdet med direktoratet og vil understreke at rutinene må sikre at utbetalinger som skal belastes inneværende års regnskap, faktisk blir gjennomført før året er omme.

Feil i overføring av ubrukte bevilgninger til 2008 (merinntekt i Forbrukerombudet)

Forbrukerombudet har i regnskapsåret 2007 inntektsført 829 000 kroner for mye på kap. 3868 Forbrukerombudet, post 1 Refusjon og diverse inntekter. Departementet har ikke redusert overføringen av ubrukte bevilgninger til 2008 tilsvarende.

Departementet har merket seg at feilføringene i Forbrukerombudets regnskap er av en slik størrelse at de medfører vesentlige feil i regnskapet. I styringsdialogen vil departementet understreke at ombudet må rette opp feilføringene i regnskapet for 2008. Departementet vil også følge opp at ombudet forbedrer sine rutiner slik at feilføring av inntekter kan unngås i framtiden.

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

Innføring av risikostyring i departementet og underliggende virksomheter

I tildelingsbrevene for 2007 ber departementet om at de tilknyttede virksomhetene gjennomfører en dokumentert risiko- og vesentlighetsgjennomgang. Riksrevisjonen har kontrollert status for implementeringen. Revisjonen viser:

- Departementet er i gang med å innføre et helhetlig styringssystem med integrert risikostyring.
- Bufetat er godt i gang med å integrere risikostyring.
- Øvrige tilknyttede virksomheter har startet å implementere risikostyring, men status i arbeidet er svært varierende. Det foreligger ikke framdriftsplaner.

Departementet uttaler at alle tilknyttede virksomheter har dokumentert at de har foretatt risikovurderinger enten av alle eller utvalgte mål i 2007. I styringsdialogen vil departementet forsikre seg om at virksomhetene utarbeider planer for innføring som knytter risikovurderingene til virksomhetenes øvrige planer.

Status på innføring av etiske retningslinjer

Departementet har i tildelingsbrev til underliggende virksomheter stilt krav om at de må arbeide for å videreutvikle og styrke den etiske bevisstheten blant sine ansatte. Revisjonen viser:

- Departementet har ikke utarbeidet egne etiske retningslinjer, men fastsatte varslingsrutiner i april 2008.

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har i 2007 utarbeidet retningslinjer på flere områder.
- Forbrukerrådet har fastsatt egne etiske retningslinjer.
- Øvrige tilknyttede virksomheter har ikke implementert tilsvarende retningslinjer.

Departementet uttaler at de i styringsdialogen vil forsikre seg om at det utarbeides rutiner for varsling. Departementet uttaler at implementering av etiske retningslinjer og varslingsrutiner er viktige elementer for å sikre habilitet og tiltro til offentlig virksomhet.

2.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1.2.1 BARNE-, UNGDOMS- OG FAMILIEETATEN
(BUFETAT)

Kjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner

Bufetat kjøper om lag halvparten av institusjonsplassene fra private aktører. I 2007 utgjorde dette 1,4 mrd. kroner. Bufetats kjøp av institusjonsplasser skjer enten gjennom avtaler etter konkurranse med forhandling eller gjennom kjøp av enkeltplasser i direkte dialog med én eller flere institusjoner. Kjøp av enkeltplasser reguleres av trepartsavtaler inngått mellom Bufetat, kommune og institusjon.

Konkurransesatt etter regelverket for offentlige anskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert Bufetats prosedyrer og praksis for kjøp av barnevernsplasser gjennom konkurranse med forhandling. Alle regioner foretok slike kjøp, og det ble kunngjort kjøp av inntil 310 private plasser.

Revisjonen har blant annet vurdert om det i forbindelse med regionenes kjøp kan ha forekommet urettmessig og tilsiktet særbehandling av enkeltleverandører. Alle vesentlige beslutninger med betydning for leverandørenes muligheter til å oppnå kontrakt er vurdert med henblikk på likebehandling og etterprøvbarehet.

Revisjonen viser at det er flere tilfeller av mangler ved etterprøvbareheten i anskaffelsesprosessene. Det kommer også frem at regionene har mangelfull kompetanse i anskaffelsesregelverket og liten praktisk erfaring med gjennomføring av innkjøp etter konkurranse.

Departementet opplyser at Bufetat er kjent med at 21 ansatte har eller har hatt nære relasjoner til rollenehavere ved private institusjoner, og at habiliteten er vurdert. Bufetat anser ikke at det er knyttet risiko for inhabilitet til relasjoner som er fire til fem år gamle. Det er stor bevissthet rundt problemstillingene, og de har utarbeidet etiske retningslinjer og

innført egenerklæringer om habilitet ved innkjøp. I tillegg er det under utarbeidelse etiske retningslinjer som vil presisere habilitet ytterligere.

Ifølge departementet skal Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fra 2008 overta ansvaret for kjøp av private barnevernsplasser i Bufetat. Arbeidet er organisert slik at det sikrer medvirkning fra regionene når det gjelder behovsvurderinger, gjennomføring av anskaffelser og implementering av nye avtaler. Departementet mener at dette vil sikre at kjøpene vil bli gjennomført i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og vil følge opp arbeidet med utviklingen av etiske retningslinjer i styringsdialogen.

Enkeltkjøp utover faste avtaleplasser

Totalt har Bufetat i 2007 kjøpt om lag 44 prosent av behovet for private institusjonsplasser som enkeltkjøp. Prisen på hvert enkeltkjøp varierer etter døgn-sats og varighet. De fleste enkeltkjøp oversteg terskelverdien på 0,5 mill. kroner. Det innebærer at kjøpet omfattes av krav i loven til blant annet gjennomføring av konkurranse og kunngjøring.

Resultatet av revisjonen viser blant annet det er foretatt 244 enkeltkjøp utenfor regelverket. Ingen regioner kan dokumentere i hvilken utstrekning enkeltkjøpene har vært konkurranseutsatt.

Departementet viser til at Bufdir i desember 2007 inngikk nye rammeavtaler for kjøp av enkeltplasser og forventer betydelig nedgang i 2008. I februar 2008 ble det publisert en håndbok for barnevernanskaffelser som skal sikre effektiv utnyttelse av de nye rammeavtalene. I tillegg vil direktoratet utarbeide rutiner for forenklet protokollføring som gjelder alle kjøp over 100 000 kroner. Regionenes avtaler og enkeltkjøp utenfor avtale ble kartlagt tidlig i 2008. Denne kartleggingen vil danne grunnlaget for en analyse av enkeltkjøpene, slik at direktoratet kan vurdere en ny konkurranse om nasjonal rammeavtale. Bufdir vil utarbeide generelle rutiner for forenklet protokollføring som gjelder alle kjøp over 100 000 kroner.

Departementet er av den oppfatning at kartleggingen og sentraliserte anskaffelsesrunder vil redusere kjøp av enkeltplasser, og at disse kjøpene vil bli gjennomført i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Kjøp av konsulenttjenester

Revisjonen har omfattet kjøp av konsulenttjenester (hovedvekt på kjøp av veiledningstjenester av psykologer) og utbetaling av honorarer til ansatte i Bufetat.

Revisjonen avdekket en rekke svakheter.

Departementet viser til at Bufdir vil publisere en veileder for alle typer kjøp og utarbeide retningslinjer

for kjøp av konsulenttjenester. Direktoratet vil vurdere nye gjennomgående internkontrolltiltak i tillegg til opplæring. Direktoratet vil arbeide med å finne tiltak som kan gi gjennomgående høy kompetanse og bevissthet om utbetaling av honorarer. Departementet vil følge opp dette arbeidet i styringsdialogen.

Etterfølgende kontroll av private institusjoner etter kvalitetsforskriften

Riksrevisjonen har kontrollert om Bufetat har etablert god intern kontroll for å sikre likebehandling og etterprøvnbarhet i vurderingene i forbindelse med etterfølgende kontroll.

Revisjonen avdekket en rekke svakheter.

Departementet viser til at Bufdir har utarbeidet nye retningslinjer for etterfølgende kontroll som trådte i kraft i februar 2008. De nye retningslinjene presiserer deler av kvalitetsforskriften. Habilitet og uavhengighet er omtalt i retningslinjene for økonomiske vurderinger, og det vurderes om tilsvarende bestemmelse skal tas inn i retningslinjene for etterkontroll. Fagteamene pålegges å rapportere til Bufetat dersom det oppdages forhold ved institusjonene. Intensjonen er å sikre at etterfølgende kontroll gjennomføres etter alle paragrafene i løpet av en angitt periode. Ifølge de nye retningslinjene skal etterfølgende kontroll skje årlig i statlige og private institusjoner. Departementet anser de nye prosedyrene og retningslinjene for etterfølgende kontroll etter kvalitetsforskriften som tilstrekkelige.

2.1.2.2 FORBRUKEROMBUDET

I regnskapet for 2007 har Forbrukerombudet inntektsført 829 000 kroner for mye på kap. 3868, post 1 Refusjon og diverse inntekter. Av dette beløpet skulle 522 000 kroner i tvangsgebyrer vært inntektsført på kap. 5309 Tilfeldige inntekter. De øvrige 307 000 kroner er bokførte refusjoner som ikke tilhører virksomheten.

Forbrukerombudet har skjerpet rutinene for føring og kontroll med inntekter, blant annet månedlig oppfølging av føringene på virksomhetens inntektskapittel. Departementet uttaler at Forbrukerombudets tiltak vil medføre at tilsvarende feilføring av inntekter for fremtiden kan unngås.

2.1.3 *Barne- og likestillingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold*

2.1.3.1 BARNE-, UNGDOMS- OG FAMILIEETATEN (BUFETAT)

Riksrevisjonen hadde i 2006 vesentlige merknader til regnskapet for Bufetat og gjennomføring av budsjettet, og kunne ikke bekrefte at regnskapet ikke inneholdt vesentlige feil og mangler.

Andel akutt plasseringer i forhold til antall institusjonsplasser

Det er et mål at Bufetat skal redusere andelen akutt plasseringer i forhold til antallet institusjonsplasseringer totalt. Revisjonen viser at andelen akutt plasseringer ikke reduseres i forhold til antall institusjonsplasseringer totalt. Akutt plasseringer øker med 7,3 prosent, mens institusjonsplasseringer øker med 2,7 prosent.

Departementet viser til at Bufdir kontinuerlig har fokus på å redusere andelen akutt plasseringer, og at det så langt mulig skal benyttes statlige tiltak. Departementet relaterer veksten i antall akutt plasseringer til den enkelte kommune, siden det er kommunene som har vedtaksmyndigheten. Fordi Bufetat har begrensede muligheter til å påvirke antallet akutt plasseringer, vil departementet vurdere å ta denne styringsparameteren ut av tildelingsbrevet for 2009.

Saken blir fulgt opp.

Adopsjon

Både i 2005 og 2006 hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til at saksbehandlingstiden for adopsjonssaker i flere regioner ikke var innenfor resultatmålet på tre måneder.

Resultatet av revisjonen for 2007 viser fortsatt at saksbehandlingstiden ikke er innenfor resultatmålet på tre måneder.

Departementet opplyser at Bufdir har skjerpet kravet til regionene når det gjelder rapportering om saksbehandlingstid ved søknad om adopsjon. Tiltak er iverksatt for å forhindre feilrapportering, og rapporteringen fra regionene er endret fra årlig til tertialvis. Departementet oppfatter at iverksatte tiltak er tilstrekkelig for å sikre måloppnåelse.

Saken blir fulgt opp.

2.1.3.2 STYRING AV FORVALTNINGSORGANER MED SÆRSKILTE FULLMAKTER (NETTO-BUDSJETTERTE VIRKSOMHETER)

Revisjonen i 2006 viste at departementet ikke hadde klargjort hvilke prinsipper for regnskapsføring og styring som skulle gjelde for Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukerrådet.

Departementet opplyser at arbeid for å sikre enhetlig praksis er igangsatt, men at framdriften i prosjektet har vært dårligere enn ønskelig, og at det kan bli vanskelig å gjennomføre prinsippene for 2008. Departementet uttaler videre at det er tatt inn eksplisitte krav i tildelingsbrevene for 2008 til regnskapsrapporteringen. Departementet anbefaler at regnskapsprinsippet blir brukt. En eventuell bruk av kontantprinsippet må begrunnes. Departementet vil

følge opp arbeidet overfor virksomhetene slik at implementering skjer i løpet av regnskapsåret 2009.

Saken blir fulgt opp.

2.1.3.3 STYRING AV FORDELINGSUTVALGET, SEKRETARIATET FOR FORBRUKERTVISTUTVALGET OG MARKEDSRÅDET SAMT FYLKESNEMNDENE FOR SOSIALE SAKER

Fordelingsutvalget, Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet samt Fylkesnemndene for sosiale saker defineres som egne virksomheter under departementets budsjettområde uten at virksomhetene avlegger et samlet regnskap med en fullstendig balanse.

Riksrevisjonen bemerket for budsjettåret 2006 at departementet blant annet ikke følger opp Stortingets vedtak og forutsetninger i årlige tildelingsbrev med tildelt beløp og krav til rapportering til virksomhetene.

Revisjonen i 2007 viser at departementet definerer Fylkesnemndene for sosiale saker som en organisatorisk enhet under departementet. Revisjonen viser også at departementet fortsatt ikke stiller nødvendige krav til Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet.

Departementet uttaler at de fortsatt anser Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet som selvstendige virksomheter. Det er stilt krav til økonomirapportering i tildelingsbrevene, men på grunn av virksomhetenes størrelse har det vist seg vanskelig å finne fullverdige løsninger for administrative oppgaver innenfor virksomhetene.

Departementet mener at rapporteringen i tilstrekkelig grad dekker departementets behov for styring og kontroll med bruk av budsjettmidler. Departementet uttaler at de vil vurdere ytterligere tiltak dersom dette ikke er tilstrekkelig for å bringe regnskapsrapporteringen i samsvar med økonomiregelverkets krav.

Riksrevisjonen vil følge opp saken som gjelder Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet. Saken knyttet til Fylkesnemndene for sosiale saker avsluttes.

2.1.4 *Riksrevisjonen uttaler*

DEPARTEMENTETS STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING TIL STORTINGET

Departementet med tilknyttede virksomheter har ansvar for områder og grupper i befolkningen hvor det er særlig viktig med høy etisk bevissthet. Riksrevisjonen merker seg at det foreløpig bare er Bufetat og Forbrukerrådet som har egne etiske retningslinjer. Departementet vil følge temaet i styringsdialogene, men vil overlate til den enkelte virksomhet å vurdere

behov for supplerende retningslinjer. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet også gjør en selvstendig vurdering av behovet.

BARNE- UNGDOMS- OG FAMILIEETATEN (BUFETAT)

Siden Bufetat ble etablert i 2004 har etaten gjennomgått en betydelig etablerings- og omstillingsprosess. Riksrevisjonen hadde i 2004, 2005 og 2006 vesentlige merknader til gjennomføringen av Bufetats budsjett. Riksrevisjonen ser at Bufetat på flere områder etablerer og videreutvikler systemer og rutiner for å sikre god internkontroll og etterlevelse av sentrale regelverk. Samtidig ser Riksrevisjonen alvorlig på at det også i 2007 er brudd på sentrale bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser og reglement for økonomistyring i staten.

Økonomistyring

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Bufetat har hatt større merutgift enn det som framgår av statsregnskapet. Til tross for tilleggsbevilgning er merutgiften i 2007 reelt sett på 60,6 mill. kroner. Bufetat har ikke hatt tilstrekkelige rutiner til å sikre at forfalte fakturaer ble betalt i inneværende budsjettår. Departementet opplyser at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i løpet av 2008 skal etablere tilfredsstillende rutiner. Riksrevisjonen peker på at god økonomistyring er en forutsetning for å sikre et korrekt regnskap og overholdelse av budsjettet.

Kjøp av plasser i private barneverninstitusjoner

Riksrevisjonen er kritisk til at Bufetat har flere brudd på anskaffelsesregelverket ved kjøp av institusjonsplasser, og at det er mangler ved etterprøvnbarheten. Bufetat kjøper årlig barnevernplasser fra private institusjoner for 1,4 mrd. kroner. Riksrevisjonen er kritisk til at hele 44 prosent av behovet for private barnevernplasser i 2007 er enkeltkjøp som ikke har vært konkurranseutsatt. Svært få enkeltkjøp er i overensstemmelse med kravet til protokollering.

Riksrevisjonen finner det videre kritikkverdig at det er manglende eller mangelfull dokumentasjon ved kjøp av barnevernplasser. Dette gjør det vanskelig å etterprøve anskaffelsene, noe som øker risikoen for urettmessig og tilsiktet særbehandling av leverandører. Det kan derfor sås tvil om Bufetat har overholdt prinsippet om likebehandling.

Riksrevisjonen er positiv til at anskaffelser av institusjonsplasser fra og med 2008 er sentralisert, noe som forutsettes å sikre bedre rutiner og etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at departementet legger vekt på økt bruk av rammeavtaler for å redusere enkeltkjøp. Departementet har opplyst at bare 40 prosent av plassene på rammeavtalene er utnyttet,

men at Bufdir vil etablere en database for å få en bedre oversikt over ledig kapasitet. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet følger opp at Bufetat utnytter rammeavtalene på en bedre måte.

21 ansatte involvert i anskaffelser av barnevernplasser har eller har hatt nære relasjoner til rolleinnhavere/ansatte i institusjoner. Riksrevisjonen har merket seg at Bufetat kjenner til disse relasjonene, og at spørsmålet om habilitet er behandlet som del av de etiske retningslinjene og anskaffelsespolitikken i Bufetat. Etter Riksrevisjonens oppfatning bør man generelt unngå at tilbydere og kjøper av tjenester har nære relasjoner. Når internkontrollen i tillegg er svak, er det en betydelig risiko for at det kan oppstå misligheter. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementet følger opp Bufetats arbeid med å sikre habilitet i anskaffelsene.

Konsulenttjenester

Det er kritikkverdig at Bufetat ikke oppfyller kravene i regelverket om offentlige anskaffelser for kjøp av konsulenttjenester under terskelverdien. Ufullstendig dokumentasjon av anskaffelsesprosessen gjør det vanskelig å etterprøve saksbehandlingen og beslutningen om kjøp. Riksrevisjonen ser positivt på at det er gjennomført tiltak som skal sikre at regelverket blir fulgt, og at departementet vil følge opp arbeidet i styringsdialogen.

Kvalitetskontroll

Riksrevisjonen er kritisk til at regionene bruker ulike kriterier og prosedyrer for etterfølgende kontroll når målet er et likeverdig tilbud. Det gir risiko for forskjellsbehandling av institusjoner og ulik tjenestekvalitet for barna.

Departementet opplyser at Bufetat har etablert nye retningslinjer for kontroll etter kvalitetsforskriften, og vil følge opp gjennomføringen av de nye retningslinjene. Direktoratet vil også arbeide videre med å presisere kvalitetskravene ytterligere for å oppnå målsettingen om å sikre god kvalitet og likebehandling av institusjonene. Departementet vurderer at de nye retningslinjene i tilstrekkelig grad sikrer ansattes uavhengighet i utøvelsen av etterfølgende kontroll. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet følger opp at de tiltak som iverksettes, gir den nødvendige kvalitet og likeverdighet i tilbudet.

Forbrukerombudet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er vesentlige feil i regnskapet for Forbrukerombudet, og konstaterer at det er foretatt overføringer som innebærer brudd på bevilgningsreglementets bestemmel-

ser. Riksrevisjonen konstaterer at Forbrukerombudet har iverksatt tiltak for å styrke kontrollen, og at departementet vil følge opp dette i styringsdialogen.

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen vil følge opp sakene knyttet til styring av Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet, saksbehandlingstid på adopsjon, andel akuttplasseringer i forhold til antall institusjonsplasser og styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Riksrevisjonen har merket seg departementets opplysning om at saksbehandlingen for adopsjon i første tertial 2008 i høy grad gjennomføres innenfor de frister som er satt. Departementet vil ikke iverksette ytterligere tiltak, men vil følge utviklingen.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Barne- og likestillingsdepartementet har ansvaret for åtte virksomheter, herunder tre forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Riksrevisjonen har avgitt seks revisjonsbrev uten merknader, mens Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Forbrukerombudet har fått revisjonsbrev med merknader.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen rapporterer om betydelig bedring på mange områder av Bufetats virksomhet, men at det fortsatt skjer alvorlige brudd på sentrale bestemmelser som for eksempel lov og forskrift om offentlige anskaffelser og reglementet for økonomistyring i staten.

I følge Riksrevisjonen hadde etaten en større merutgift i 2007 enn det som fremgår av statsregnskapet. På tross av en betydelig tilleggsbevilgning, viser regnskapet en overskridelse på 32,2 mill. kroner. I tillegg var 28,4 mill. kroner forfalt til betaling, men ikke bokført. Overskridelsen var følgelig på hele 60,6 mill. kroner.

Komiteen har i tilknytning til behandlingen av Dokument nr. 1 for tidligere regnskapsår understreket departementets ansvar for en realistisk budsjettering av Bufetats virksomhet. Komiteen ber statsråden ha et særlig fokus på dette.

Det pågår en debatt om kjøp av barnevernsplasser på anbud. Komiteen vil understreke at etatens overordnede mål må være å sikre barnets beste.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet er fornøyd med at departementet legger opp til å styrke og ta i bruk egne institusjoner og institusjoner i regi av ideelle organisasjoner, for dermed å redusere bruken av kommersielle, private aktører. Flertallet støtter dette, og understreker at det må legges til rette for et godt og forpliktende samarbeid

mellom det statlige barnevernet og de ideelle organisasjonene.

Flertallet legger til grunn at departementet vil legge vekt på god dialog og samhandling med de ideelle organisasjonene i prosessen med inngåelse av avtaler. Flertallet vil i den forbindelse peke på unntakshjemmelen som ligger i lov om offentlige anskaffelser. Flertallet er gjort kjent med departementets bruk av disse unntaksbestemmelsene.

Komiteen vil understreke at valg av andre løsninger ikke under noen omstendighet kan rettfærdiggjøre at beslutninger ikke lar seg dokumentere og etterprøve. Komiteen forutsetter en tett oppfølging for å sikre at anskaffelsesregelverket følges og at kravet til dokumentasjon etterlevs.

Komiteen ber om å bli orientert om oppfølgingen i tilknytning til Dokument nr. 1 for budsjettåret 2008.

Komiteen har merket seg at stikkprøver har avdekket at 21 ansatte som har vært involvert i anskaffelse av barnevernsplasser, har hatt nære relasjoner til rollenehavere/ansatte i private institusjoner. Komiteen vil understreke betydningen av at reglene om habilitet følges strengt ved alle offentlige anskaffelser og ber departementet ha et særlig fokus på slike problemstillinger.

Komiteen finner det videre kritikkverdig at kravene til dokumentasjon mv. i regelverket ved kjøp av konsulenttjenester under terskelverdien ikke er oppfylt og forutsetter at det tas tak i forholdet.

Komiteen har merket seg at det er etablert nye retningslinjer for kontroll av private institusjoner og forutsetter at dette vil bidra til at det sikres et godt og likeverdig tilbud over hele landet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at Riksrevisjonen både i 2004, 2005 og 2006 hadde vesentlige merknader til gjennomføringen av Bufetats budsjett.

Intensjonen bak overføringen av forvaltningen av barnevernet fra fylkeskommunen til staten var ønsket om å få en bedre styring og en bedre økonomisk kontroll med barnevernet. Tross bedring på enkelte områder synes det som om siktemålet med reformen langt fra kan anses oppfylt.

Disse medlemmer mener at det er grunnlag for å anta at mye av årsaken til økningen av utgiftene i Bufetats virksomhet kan spores til dreiningen fra private til offentlige institusjonsplasser. Regjeringen har valgt å redusere bruken av private barneverntjenester, for å kanalisere brukerne over i statlige tilbud. I mange tilfeller er statlige tilbud dyrere enn private, noe som har medført en økning av de totale kostnader. Disse medlemmer kan heller ikke se at det

er godtgjort at statlige tilbud er kvalitetsmessig bedre enn private tilbud.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at Riksrevisjonens gjennomgang viser at det offentlige tilsynet med Bufetat og barnevernet ikke fungerer tilfredsstillende. Derfor mener disse medlemmer at det bør opprettes et fritt og uavhengig barnevern tilsyn, som kan sørge at det føres tilsyn både med det lokale barnevern og det statlige barnevern. Et slikt tilsyn bør etableres etter mønster av andre uavhengige kontrolltilsyn. Et barnevern tilsyn bør både behandle klager på barnevernets arbeidsutførelse, fremme forslag om gode og sikre arbeidsmetoder basert på den innsikt som fremkommer fra klagebehandlingen og bør også kontrollere alle barneverninstitusjoner.

Komiteen registrerer at det er vesentlige feil i regnskapet for Forbrukerombudet i 2007 og at det er foretatt overføringer som innebærer brudd på bevilgningsreglementets bestemmelser.

Komiteen forutsetter at Barne- og likestillingsdepartementet i dialog med Forbrukerombudet, forsikrer seg om at forholdet bringes i orden. Komiteen vil understreke departementets ansvar for å sikre at underliggende etater har den nødvendige kompetanse til å håndheve regelverket på en korrekt måte.

Komiteen registrerer at fire av de i alt åtte sakskompleksene Riksrevisjonen fant å måtte følge opp som følge av statsregnskapet for 2006, fortsatt ikke har funnet sin løsning.

Det gjelder for det første målet om en reduksjon i antall akuttplasser i forhold til antall institusjonsplasser. Dette er et område hvor Bufetat har begrensede muligheter for å påvirke utviklingen. Komiteen har merket seg at departementet vil ta denne styringsparameteren ut av tildelingsbrevet for 2009.

Behandlingstiden ved adopsjon er fortsatt altfor tidkrevende. Komiteen har merket seg at det er tatt tak i forholdet, men at det fortsatt gjenstår meget før målet om tre måneders behandlingstid er nådd. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen holder seg orientert om utviklingen.

Komiteen viser til Dokument nr. 1 for budsjettåret 2006 hvor det fremgikk at prinsippene for regnskapsføring og styring for Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukerrådet ikke var avklart. Komiteen registrerer at arbeidet med å sikre en enhetlig praksis for virksomhetene har tatt uforholdsmessig lang tid og forutsetter at oppgaven gis nødvendig prioritet.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen vil følge opp kontrollen og styringen med Fordelingsut-

valget, Sekretariatet for Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet slik at regnskapsrapporteringen bringes i samsvar med økonomireglementets krav.

3 FINANSDEPARTEMENTET

3.1 Sammendrag

3.1.1 *Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

3.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader og tre avsluttende revisjonsbrev med merknader. Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og Statens innkrevingsentral har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Det er i tillegg avgitt avsluttende revisjonsbrev uten merknader for Skattedirektoratets forvaltning av svalbardskatt.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av Norges Bank. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

3.1.1.2 BUDSJETT – REGNSKAP

Statsregnskapet

Statens inntektskrav er presentert i St.meld. nr. 3 (2007–2008). Revisjonen viste at inntektskravet som presenteres i statsregnskapet under kap. 5501, post 70 Toppskatt mv., er ca. 184 mill. kroner for lavt. Finansdepartementet opplyser at dette skyldes at Skattedirektoratet har korrigert denne posten i sin rapportering til departementet, men at korrigeringen ble gjort etter trykking av St.meld. nr. 3. Departementet opplyser videre at rettelser vil bli sendt Stortinget.

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

Toll- og avgiftsdirektoratet

Revisjonen viste at Finansdepartementets tildelingsbrev for 2007 til Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) inneholder mange styringssignaler hvor krav til gjennomføring av oppgavene og eventuelle tidsfrister mangler. En gjennomgang av tildelingsbrevene for 2005, 2006 og 2007 viser at det er de samme generelle formuleringene som går igjen, uten at kravene er nærmere spesifisert med angivelse av tidspunkt for ferdigstilling. Årsrapportene for disse årene viser generelle formuleringer, med lite rapportering av måloppnåelse.

Finansdepartementet er ikke enig i at tildelingsbrevet innholder for mange generelt formulerte styringssignaler. På bakgrunn av prinsippene om mål- og resultatstyring og fullmakts- og rammestyling er det etter departementets oppfatning både naturlig og riktig at deres styringssignaler gjennomgående ligger på et relativt overordnet nivå. Departementet er enig i at tildelingsbrevene til TAD har hatt en tilnærmet lik struktur de siste årene. Dette forklares med at styringssignalene er stabile over tid når politikken ligger fast på et område.

Statens innkrevingsentral

Finansdepartementet har i styringsdialogen med Statens innkrevingsentral (SI) fokusert på behovet for å videreutvikle nye og bedre resultatindikatorer. En etatsevaluering initiert av departementet fra 2006 viste at eksisterende resultatindikatorer kun delvis var hensiktsmessige og relevante i forhold til målene om effektivitet og produktivitet. I rapporten ble det konkludert med et betydelig forbedringspotensial for flere av styringsparameterne og resultatindikatorene.

SI videreførte evalueringen med en ekstern vurdering av ressursbruk og lønnsomhet. Rapport forelå i juli 2007, og det ble der anbefalt å justere verdiene på resultatindikatorene for effektivitet. SI opplyser at arbeid er igangsatt. Enkelte justeringer er gjort for måltinger av antall oppgjorte krav, og det er i større grad tatt i bruk parametere som viser hvordan kravene er oppnådd, men uten at resultatkrav er tallmessig fastsatt.

Departementet er enig i at rapporten konkluderer med at eksisterende resultatindikatorer for effektivitet og produktivitet kun delvis er hensiktsmessige, og at eksisterende produktivitetsindikatorer har svakheter. Departementet gir videre vurderinger av beskrevne resultatindikatorer som er omtalt i evalueringsrapporten, og uttaler at de følger opp SIs arbeid på området gjennom den ordinære styringsdialogen.

Statens pensjonsfond – Utland

Riksrevisjonen er bedt om å intensivere revisjonen av Statens pensjonsfond – Utland, jf. Innst. S. nr. 195 (2005–2006) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2005.

Utvikling av Finansdepartementets investeringsstrategi for Statens pensjonsfond – Utland

Riksrevisjonens regnskaps- og forvaltningsrevisjon gjennomførte i 2007/2008 som et samarbeidsprosjekt en kontroll av Finansdepartementets arbeid med investeringsstrategien til Statens pensjonsfond –

Utland (SPU). Formålet var å vurdere om investeringsstrategien var i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og i overensstemmelse med uttalte mål. Revisjonen har vurdert departementets strategi og sammenholdt strategivalgene med finanst teori og sammenlignbare fond. Dette har sammenheng med at de strategivalgene som tas i Finansdepartementet, har avgjørende betydning for fondets risikoeksponering og forventet verdiutvikling. Videre ble det undersøkt om departementet har orientert om vesentlige forhold knyttet til investeringsstrategien.

Departementet har forut for beslutninger om investeringsstrategien foretatt grundige utredninger. Disse har inkludert analyser av de risikofaktorene fondet er eksponert for, og hvilken langsiktig avkastning som kan forventes, gitt valgt risikonivå. Riksrevisjonens undersøkelse har vist at strategien er forankret i finanst teorien. Departementets forslag til endringer i investeringsstrategien over tid synes vel begrunnet, og strategien har nå likheter med det som synes å legges til grunn av sammenlignbare, store internasjonale pensjonsfond.

Riksrevisjonen har ikke særskilte merknader vedrørende utviklingen av investeringsstrategien. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at forskriftsendringene som trådte i kraft i 2006, medførte en betydelig utvidelse av SPU's investeringsunivers, med større frihetsgrader i den aktive forvaltningen. Dette skulle blant annet ifølge retningslinjer for forvaltningen av SPU, kapittel 4, motsvares av en bedre intern kontroll i Norges Bank, knyttet til blant annet risikostyring, verdivurdering, avkastningsmåling og rapportering.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at vesentlige forhold knyttet til investeringsstrategien er kommunisert gjennom proposisjoner og meldinger.

Intern kontroll

Riksrevisjonen har i flere år etterspurt fullstendig dokumentasjon av rutiner og interne kontrollaktiviteter knyttet til forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) i Norges Bank. Riksrevisjonen mottok deler av denne dokumentasjonen i 2006 og 2007. Andre revisorer og konsulenter har også påpekt noe mangelfull formalisering og dokumentasjon av sentrale rutiner og kontrollaktiviteter i kapitalforvaltningen i Norges Bank i 2007.

Revisjonen har imidlertid ikke avdekket vesentlige mangler eller svakheter knyttet til gjennomføringen av etablerte interne kontroller i forvaltningen av SPU i 2007.

Av St.meld. nr. 16 (2007–2008) Om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2007 og forskrift om forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland § 7 framgår det at Norges Bank skal påse at det eksisterer betryggende risikosystemer og kontrollrutiner i for-

valtningen av fondet. Videre er det i retningslinjene angitt særskilte krav til at styring, måling og kontroll av risiko skal være i henhold til beste praksis og internasjonalt anerkjente standarder og metoder.

Norges Banks hovedstyre har et overvåkingsansvar når det gjelder å følge opp Norges Banks evne til å måle og styre risiko, og å påse at det til enhver tid gjeldende investeringsuniverset er avgrenset, slik at de kvalitative kravene i rammeverket for SPU er oppfylt. Ifølge sentralbankloven § 5 skal representantskapet føre tilsyn med bankens drift og se til at reglene for bankens virksomhet blir fulgt, herunder at Norges Bank følger påleggene i rammeverket for SPU. Finansdepartementet legger til grunn at representantskapet vil følge opp intern kontroll i Norges Bank som en del av sitt tilsynsarbeid.

Modell for Senter for statlig økonomistyrings tjenesteleveranse – realisering av potensielle effektiviseringsgevinster

Formålet med Senter for statlig økonomistyrings (SSØ) modell for tjenesteleveranse til små virksomheter er å hindre oppbygging av parallell kompetanse i staten. Samtidig krever regelverket at virksomhetene skal ha nødvendig kompetanse for å kunne ta et selvstendig ansvar for økonomioppgavene.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål om hvordan effektiviseringsgevinstene er tenkt realisert gjennom en tjenestemodell som synes å fordre en nedbygging av regnskaps- og lønnskompetanse, mens det samtidig stilles krav om at virksomhetene skal ha nødvendig kompetanse for å etterleve et selvstendig ansvar for økonomioppgavene.

Finansdepartementet opplyser at tilbudet om en fullservicemodell både på lønns- og regnskapssiden til SSØs kunder har til hensikt å avlaste virksomhetene for utførende oppgaver i forbindelse med egen økonomiforvaltning, og på den måten bidra til realiseringen av stordriftsfordeler i staten. Modellen har ikke til hensikt å avlaste virksomhetene for det kontrollansvaret de er pålagt i økonomiregelverket. Departementet presiserer at det ikke er nødvendig at virksomheten dublerer SSØs praktiske systemkompetanse i en slik grad at en ville kunne utføre oppgavene selv. Når virksomheten avlastes for egen lønns- og regnskapsføring, vil de gjenværende kontrolloppgavene kunne utføres med mindre bemanning og slik gi grunnlag for en effektivisering.

Brukertilganger til nettverk og enkelte applikasjoner med tilhørende database

Revisjonen av Finansdepartementet, Senter for statlig økonomistyring, Statistisk sentralbyrå, Kredittilsynet, Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektora-

et og Statens innkrevingsentral har vist svakheter i internkontrollen for brukertilganger til nettverk.

Brukertilganger opprettes ikke alltid etter en formell autorisasjonsprosess, noe som blant annet vanskeliggjør muligheten for kontroll av tilgangsrettigheter. I enkelte tilfeller er det ikke samsvar mellom autorisering og gitte tilganger. Revisjonen viste videre at de fleste virksomhetene ikke gjennomfører periodisk kontroll av brukernes tilgangsrettigheter. Flere av virksomhetene har brukerkonti som burde vært sperret eller slettet og konti som ikke er tilknyttet en bestemt person. Åpne brukerkonti kan være gjenstand for misbruk, og upersonlige brukerkonti reduserer i tillegg muligheten for sporbarhet.

En virksomhet hadde ikke fastsatt skriftlige krav til passord, og for flere av virksomhetene var det ikke samsvar mellom fastsatte krav og oppsett av passord. Det ble også påvist manglende verifisering av bruker ved overlevering av passord, noe som kan medføre at personer får urettmessig adgang til virksomhetenes systemer.

Enkelte tilsvarende forhold er påvist ved revisjon av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland. Revisjon av tilganger hos Skattedirektoratet i 2006 har medført at direktoratet nå arbeider med organisatoriske og tekniske tiltak for å styrke etatens interne kontroll på området. De øvrige virksomhetene har beskrevet ulike tiltak for å bedre kontrollen med tilganger. Finansdepartementet opplyser at det har merket seg påpekte svakheter i departementet og underliggende etater. Finansdepartementet vil følge opp saken overfor underliggende etater i styringsdialogen og forutsetter at de tiltakene som framgår av departementets og respektive etaters uttalelse, implementeres og etterleves.

Anskaffelser

Revisjonen av anskaffelser ved flere av Finansdepartementets underliggende virksomheter har vist at det i en rekke tilfeller ikke er ført protokoll eller innhentet skatteattester og HMS-egenerklæringer for anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 500 000 kroner eksklusiv merverdiavgift.

Departementet uttaler at det forutsetter at de tiltakene som framgår av de respektive etatenes uttalelser til Riksrevisjonen om anskaffelser, følges opp. Videre uttales at et viktig element for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket er at ansatte som har innkjøpsansvar, kjenner regelverket godt. For å sikre at anskaffelser gjennomføres i henhold til regelverket, vil departementet i tiden framover jevnlig følge opp saken i dialogen med etatene.

3.1.2 *Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader*

3.1.2.1 SKATTEETATEN

Kontroll av næringsdrivende

Innsatsen mot skatte- og avgiftsunndragelser og annen økonomisk kriminalitet skal ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) gis særlig prioritet. Revisjonen av Skatteetatens kontrollvirksomhet viser likevel at totalt antall kontroller er redusert i perioden fra 2005 til 2007. Det har også vært en vridning fra regnskapskontroller og arbeidsgiverkontroller i form av bokettersyn, til enklere kontrolltyper. Dette synes ikke å være i samsvar med forutsetningen i tildelingsbrevet for 2007 om økt satsing på kontroll av mer komplekse og tyngre saker. I tillegg er det en betydelig nedgang i kontrollandel og korreksjoner som følge av kontorkontroller, og det er nedgang i ressurser benyttet til kontroll, spesielt av næringsdrivende og selskaper.

Skatteetaten har manglende måloppnåelse på kontrolldekning av merverdiavgiftsoppgaver og arbeidsgiverkontroller fra de kommunale skatteoppkreverne. Antall skatteoppkreverkontorer som ikke har gjennomført noen stedlig arbeidsgiverkontroll, har økt betydelig. Resultatene er svakere enn i 2005 og 2006 til tross for at departementet i tildelingsbrevet for 2007 forventet en resultatforbedring.

Finansdepartementet opplyser at det stramme arbeidsmarkedet har ført til mangel på jurister og revisorer, og at dette har medvirket til at det er gjennomført færre tunge og komplekse kontroller enn ønsket. Departementet uttaler videre at antall kontroller og avdekkingsresultatene er på omtrent samme nivå som tidligere, og at dette kan indikere at kvaliteten på utvelgelse og gjennomføring av kontrollene har vært tilfredsstillende. Finansdepartementet vil følge opp dette temaet i styringsdialogen med Skattedirektoratet.

3.1.2.2 TOLL- OG AVGIFTSETATEN

Brudd på habilitetsbestemmelsene ved fortolling av varer

Revisjonen har påvist to brudd på forvaltningslovens habilitetsbestemmelser ved at tjenestemenn har fortollet egne varer i 2007. Toll- og avgiftsdirektoratet har uttrykt at bevisstheten om og oppfølgingen av habilitet i virksomheten må økes, og direktoratet har uttalt at det vil bli vurdert å iverksette tiltak for at tjenestemenn ikke skal kunne fortolle egne varer. IT-systemet synes imidlertid å være innrettet slik at enhver tjenestemann kan fortolle på et hvilket som helst kundenummer og dermed unngå at fortollinger for personer som omfattes av habilitetsbegrepet i forvaltningsloven, blir synliggjort på egen person.

Finansdepartementet viser til at Toll- og avgiftsdirektoratet vurderer å legge en sperre i systemet slik at tjenestemenn ikke kan fortolle egne varer, alternativt etablere rutiner med uttak av rapporter med en etterfølgende gjennomgang av gjennomførte fortollinger. Videre har direktoratet opplyst departementet om at tolldeklarasjon og vareeier ikke vil stemme overens dersom en tolltjenestemann benytter en annens kundenummer til fortolling av egne varer. Departementet opplyser at det er svært opptatt av at medarbeidere både i departementet og underliggende etater skal utøve sitt arbeid på en måte som ikke gir grunnlag for påstander om inhabilitet eller misligheter. I tildelingsbrevene for 2008 ber departementet om utarbeiding av en mislighetsprofil som grunnlag for å vurdere om den etablerte internkontrollen er hensiktsmessig og tilstrekkelig for å forebygge misligheter i virksomheten.

Kontroll med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN

Riksrevisjonen omtalte i en administrativ rapport en undersøkelse av tollvesenets kontroll med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN.

Departementet ga uttrykk for at undersøkelsen i hovedtrekk samsvarte med departementets vurderinger av situasjonen for kontrollen med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN, og det ble vist til at Toll- og avgiftsdirektoratet hadde iverksatt tiltak for å møte de svakhetene som kom fram i undersøkelsen.

Revisjonen for 2007 har vist at flere av manglene som kom fram i Riksrevisjonens rapport fra 2002, fortsatt er til stede. Avviket mellom antall kontrollerte deklarasjoner og antall deklarasjoner som blir plukket ut i maskekontrollen for kontroll, ligger omtrent på samme nivå som det revisjonen erfarte etter undersøkelsen i 2002.

Finansdepartementet opplyser at det har vært en nedgang i antallet masketilslag på 100 000 fra 2004 til 2006, og dette reduserer avviket mellom tilslaget av deklarasjonen i maskekontroll og antall kontrollerte deklarasjoner. Det vises videre til at Toll- og avgiftsdirektoratet arbeider fortløpende med maskekontrollen og med å redusere antall masketilslag ytterligere. Departementet opplyser at tollregionene for 2007 kan vise til gode resultater i fastsettelseskontrollen i TVINN med objektutvelgelse basert på regionale risikovurderinger. Når det gjelder spørsmålet om manuell registrering av resultater fra maskekontrollen, viser departementet til at konverteringen av TVINN-plattformen medførte at systemet måtte fryses for implementering av endringer i to år, og at stabilisering av systemet har hatt høy prioritet. Departementet opplyser videre at direktoratet har igangsatt en utredning av nødvendige endringer,

blant annet behov relatert til endringer i det internasjonale regelverket for vareførsel.

Revisjon av grense- og trafikkontroll

I henhold til "Retningslinjer for lagring av varer på Tollvesenets lagre for tilbakeholdte og beslaglagte varer" skal lageret kun være tilgjengelig for den eller de tjenestemenn som skal betjene lageret. Til tross for at tilgangen til lageret på Gardermoen er sikret med nøkkeluttak og pinkode-bruk for hver tjenestemann, er det likevel konstatert en manko av verdifulle gjenstander. Riksrevisjonen har videre fysisk gjennomgått flere lagre og lagerregnskaper og tatt stikkprøvekontroller av lagerregnskapet opp mot fysiske varer. Ved disse etterkontrollene er det avdekket en rekke uoverensstemmelser mellom den oppførte mengden i lagerregnskapet og den faktiske beholdningen i lageret.

Direktoratet ser alvorlig på mankoene og opplyser at beholdningsavvikene på lagrene er under utredning. Departementet har merket seg at rutinene på området ikke har vært gode nok, og at etaten nå gjennomgår og kvalitetssikrer rutinene.

3.1.2.3 STATENS INNKREVINGSSENTRAL

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev til Statens innkrevingsentral (SI) merknader.

Brudd på anskaffelsesregelverket

Revisjonen av anskaffelser i SI viser svakheter i interne rutiner og manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser. Svakheter knyttet til anskaffelser ble påpekt av Riksrevisjonen også ved revisjonen av regnskapene for 2004, 2005 og 2006. SI har gjennomført ulike forbedringstiltak, men det er fremdeles mangler i samordningen av anskaffelsene og organiseringen og arkiveringen av innkjøpsdokumentasjonen. Rutinene for dokumentasjon av konkurranse og utfylling av anskaffelsesprotokoller er ikke tilfredsstillende.

I 2007 foretok SI to kjøp på henholdsvis 10,6 mill. kroner og ca. 2,3 mill. kroner. Begge anskaffelsene ble gjort som direktekjøp. Begrunnelsen for anskaffelsene er delvis kommet fram i ettertid, og det blir henvist til unntakshjemler for konkurranseutsetting og utlysning. Riksrevisjonen har uttalt at kjøpene ikke faller inn under unntaksbestemmelsene.

SI sier seg enig i dette. Departementet ser betydningen av tilstrekkelig kompetanse blant de innkjøpsansvarlige og uttaler at forholdene vil bli fulgt opp i styringsdialogen.

Brudd med bevilgningsreglementet § 6

SI la fram en finansieringsplan for departementet i forbindelse med anskaffelse av ny dataserver. I pla-

nen framgikk det at halvparten av beløpet skulle betales i 2008. Finansdepartementet ga SI fullmakt til å overskride kap. 1634 post 1 med inntil 11,25 mill. kroner i 2007 i brev av 8. juni 2007. Fullmakten ble gitt under forutsetning om tilsvarende innsparing de tre påfølgende budsjettår.

SI undertegnet innkjøpsavtalen med leverandøren i juni 2007. Samtidig ble det inngått en rammeavtale for leasing og finansiering. Av denne avtalen framgår det at avtalebeløpet skal betales på tre angitte datoer, hvorav de to siste i 2008. Begge avtalene innebærer betaling i senere budsjettår, og anskaffelsen må ses som et kredittkjøp.

Ved utgangen av 2007 forelå en finansieringsavtale med en forpliktelse på 5,3 mill. kroner. Dette strider mot den generelle regelen i bevilgningsreglementet § 6 første ledd som forutsetter at det er innhentet særlig samtykke fra Stortinget før det pådras forpliktelser for framtidige budsjettår.

Departementet opplyser at det ikke var tilstrekkelig oppmerksom på at det var aktuelt for SI å forplikte seg til betaling etter 2007.

Overføring av ubrukt bevilgning

Departementet har gitt SI fullmakt til å overskride kap. 1634 post 1 med inntil 11,25 mill. kroner i 2007 mot innsparing i de følgende tre budsjettår. Ifølge forklaringene til statsregnskapet ble 6,5 mill. kroner av fullmakten benyttet i 2007. SI har fått overført 4,7 mill. kroner under post 1 til 2008, et beløp tilsvarende ubenyttet del av overskridelsesfullmakten.

Departementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at som følge av at overskridelsesfullmakten er benyttet fullt ut, kan denne tas med i beregningen av overført beløp som en del av en samlet disponibel budsjettamme for 2007. Tillagt den omtalte overskridelsesfullmakten på 11,25 mill. kroner, legger departementet nå til grunn at det forelå en "disponibel bevilgningsramme" på 250,7 mill. kroner på posten for 2007. Det uttales også at departementet i ettertid ser at denne beregningsmåten burde vært lagt til grunn i forklaringene til statsregnskapet.

3.1.3 *Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold*

3.1.3.1 STATISTISK SENTRALBYRÅ

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2005 at Statistisk sentralbyrå har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader vedrørende informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt).

Finansdepartementet opplyser at Statistisk sentralbyrå har fulgt opp rapporterte forhold knyttet til blant annet risikovurdering av ikt. Videre uttaler departementet at når det gjelder ikt og arbeidet med en forbedring av katastrofeplanlegging og konfigurera-

sjonsstyring, blir dette sett i sammenheng med arbeidet med overgang til ett datasenter. Overordnet beredskapsplan for Statistisk sentralbyrå er etablert. Videre blir det opplyst at som følge av store og uforutsette infrastrukturprosjekter i 2007 er dette arbeidet noe forsinket i forhold til tidligere rapporterte planer. Overflyttingen er forventet avsluttet i 2009.

Revisjonen har vist at overordnet rammeverk for risikostyring og risikoanalyse er etablert. Katastrofe- og beredskapsplan for ikt var ikke utarbeidet i 2007 som forutsatt, men det registreres at dette foreligger i første kvartal 2008. Videre har revisjonen vist at konfigurasjonsstyringen fremdeles er mangelfull.

Saken blir fulgt opp.

3.1.4 Riksrevisjonen uttaler

STATSREGNSKAPET – STATENS INNTEKTSKRAV

Statens inntektskrav er presentert ca. 184 mill. kroner for lavt i St.meld. nr. 3 (2007–2008). Riksrevisjonen har merket seg at departementet har sendt rettebrev til Stortinget.

STATENS PENSJONSFOND – UTLAND

Finansdepartementet har ansvaret for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) og har delegert forvaltningsansvaret til Norges Bank. Riksrevisjonen har observert at det er noe mangelfull dokumentasjon av etablert intern kontroll vedrørende forvaltningen av SPU i Norges Bank. Riksrevisjonen har merket seg at departementet gjennomfører en høring om forslag til enkelte endringer i sentralbankloven. Departementet opplyser at det vil se på om det er hensiktsmessig med en ytterligere konkretisering av bestemmelsene om intern kontroll i rammeverket for SPU når høringsuttalelsene foreligger. Riksrevisjonen ser behovet for å konkretisere regler for intern kontroll for SPU i egen forskrift.

SENTER FOR STATLIG ØKONOMISTYRINGSMODELL FOR TJENESTELEVERANSE TIL SMÅ VIRKSOMHETER

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet gjennomførte en realitetsvurdering av effektiviseringspotensialet i forbindelse med restruktureringen av arbeidsmodellene som Senter for statlig økonomistyring (SSØ) tilbyr sine kunder. Departementet uttaler at kompleksiteten og volumet i transaksjoner i nye lønns- og personalsystemer tilsier at det finnes betydelige stordriftsfordeler, men at det er kunden som har ansvaret for å realisere eventuelle effektiviseringsgevinster i egen virksomhet. Departementet hevder videre at for de minste virksomhetene var effektiviseringspotensialet allerede hentet ut før overgangen til nytt system. Riksrevisjonen konstaterer at det er vanskelig å unngå oppbygging av parallell kompetanse i små virksomheter i staten, da øko-

nomiregelverket stiller de samme kontrollkrav til og ansvar overfor virksomhetsledere i små virksomheter som er fullservicekunder hos SSØ, som til virksomhetsledere i store virksomheter hvor SSØ kun er systemleverandør.

BRUKERTILGANGER TIL NETTVERK OG ENKELTE APPLIKASJONER MED TILHØRENDE DATABASE

Revisjonen har vist at Finansdepartementet og tilhørende virksomheter har mangelfull oppfølging og kontroll av tilgangsrettigheter. Manglende sikkerhet kan medføre risiko for misbruk av it-systemer og svekke tilliten til forvaltningen. I henhold til St.meld. nr. 17 (2006–2007) har fagdepartementet et overordnet sektoransvar for å ivareta at det forebyggende arbeidet med ikt-sikkerheten i sektoren er tilfredsstillende, mens eieren har primæransvaret for sikring av informasjonssystem og nettverk. Finansdepartementet uttaler at sikkerheten følges opp gjennom årlige tildelingsbrev og i den løpende oppfølgingen av store ikt-prosjekter, og at departementet bygger sin oppfølging på ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet som er omtalt i St.meld. nr. 17 (2006–2007). Riksrevisjonen har merket seg at virksomhetene vil iverksette tiltak, og at departementet vil følge opp saken i styringsdialogen. Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at departementet ikke bedre har ivaretatt det overordnede ansvar for å sikre at informasjonssikkerhet blir fulgt opp på en tilfredsstillende måte, og forutsetter at departementet ser til at tiltakene får virkning i praksis.

ANSKAFFELSER

Riksrevisjonen bemerker at det er mangler ved dokumentasjonen av anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 500 000 kroner eksklusiv merverdiavgift ved flere av Finansdepartementets underliggende virksomheter. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at det etableres rutiner for å fange opp endringer i anskaffelsesregelverket, og forutsetter at departementet følger opp dette i styringsdialogen.

TOLL- OG AVGIFTSETATEN

Tildelingsbrevet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2007

Revisjonen har vist at tildelingsbrevet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2007 inneholder flere generelle krav og oppgaver, men hvor det ikke framgår hva som skal gjøres, eller hvilke frister som er satt for oppgavene.

Toll- og avgiftsdirektoratets resultatrapportering har vist at det er vanskelig å vurdere om gjennomføringen av oppgavene har gitt de forventede resultater.

Riksrevisjonen mener det er uheldig at departementet ikke spesifiserer sine føringer og styringssig-

naler i tildelingsbrevet tilstrekkelig, slik at det blir tydelig hvilke krav til gjennomføring og tidsfrister som er fastsatt for Toll- og avgiftsdirektoratet.

Brudd på habilitetsbestemmelsene ved fortolling av varer

Riksrevisjonen har påvist to brudd på forvaltningslovens habilitetsbestemmelser ved at tjenestemenn har fortollet egne varer i 2007. Finansdepartementet ser alvorlig på disse tilfellene, men viser til at det ikke er avdekket feil ved de aktuelle fortollingene, og at tjenestemennene ikke har skaffet seg urettmessige fordeler. Departementet finner ikke grunnlag for å hevde at bevisstheten rundt habilitetsbestemmelsene generelt er svak i etaten. Riksrevisjonen registrerer imidlertid at Toll- og avgiftsetaten selv har uttrykt at bevisstheten om og oppfølgingen av habilitet i etaten må økes. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at tjenestemenn i Toll- og avgiftsetaten har anledning til å fortolle egne varer, men har merket seg departementets opplysning om at det er iverksatt tiltak for å sikre en tilfredsstillende intern kontroll på området. Det forutsettes at departementet følger opp at de iverksatte og planlagte tiltakene får virkning i praksis.

Kontroll med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN

Riksrevisjonen har konstatert mangler ved maske- og deklarasjonskontrollen i Toll- og avgiftsetaten, samt ved registrerings- og rapporteringsrutinene fra denne kontrollen. Finansdepartementet bemerker at konverteringen av TVINN medførte en frysperiode for endringer i systemet i en periode på om lag to år, og at dette har påvirket gjennomføringen av systemendringer i maskekontrollen. Departementet viser også til arbeidet med autorisasjon av aktører i vareførselen som på sikt vil kunne medføre endringer i funksjonaliteten for maskekontroller. Riksrevisjonen finner de påviste manglene ved maske- og deklarasjonskontrollen i Toll- og avgiftsetaten kritikkverdige, spesielt sett i lys av at manglene allerede ble påpekt i en undersøkelse fra 2002. Departementet uttalte samme år at Toll- og avgiftsdirektoratet hadde iverksatt tiltak for å møte de svakhetene som framkom av undersøkelsen, og uttrykte at det ville følge opp punktene i undersøkelsen som et ledd i departementets styringsdialog med Toll- og avgiftsdirektoratet. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge med i det videre arbeidet i Toll- og avgiftsdirektoratet med maskekontroller og utvikling av et nytt system for registrering av kontrollresultater, og forutsetter at manglene blir utbedret.

Revisjon av grense- og trafikk kontroll

Riksrevisjonen har konstatert brudd på tollvesenets egne retningslinjer og rutiner for lagerhold for beslaglagte og tilbakeholdte varer, som har medført flere avvik mellom gjenstander som er lagerført og det som er fysisk til stede på lageret.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp Toll og avgiftsdirektoratets arbeid på området, men finner det kritikkverdig at den eksisterende internkontrollen ikke har sikret beslaglagte og tilbakeholdte varer i tilstrekkelig grad.

STATENS INNKREVINGSSENTRAL

Utvikling av styringsparametere i Statens innkrevingsentral

Evalueringer har vist at eksisterende styringsparametere ved Statens innkrevingsentral kun delvis er hensiktsmessige og relevante. Mangel på formålstjenelige resultatindikatorer kan gi feilaktig beslutningsgrunnlag og føre til manglende måloppnåelse. Departementet opplyser at det bare delvis er enig i de konklusjoner som foreligger. Riksrevisjonen kan imidlertid ikke se at departementet har foretatt en helhetlig vurdering av eksisterende resultatindikatorer, om indikatorene er vurdert som de antatt mest hensiktsmessige og relevante, og om andre eller nye indikatorer er vurdert. Det samme gjelder verdiene på indikatorene. Riksrevisjonen understreker departementets ansvar for å fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, og ser alvorlig på at det de senere år er gjennomført få konkrete tiltak for å utvikle styringsparametrene i Statens innkrevingsentral.

Brudd på anskaffelsesregelverket og bevilgningsreglementet

Revisjonen har vist manglende konkurranseutsetting, samordning og dokumentasjon av anskaffelsesprosessen. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Statens innkrevingsentral ikke har etablert tilfredsstillende rutiner for å etterleve anskaffelsesregelverket, og forutsetter at departementet sikrer at virksomheten i praksis innretter seg i overensstemmelse med gjeldende regelverk.

Overføring av ubrukt bevilgning

Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets svar om at den tabellen (taloppstillingen) som ble benyttet ved beregning av overført ubrukt bevilgning under kap. 1634 Statens innkrevingsentral, post 1 driftsutgifter ikke er i tråd med statsrådens forklaringer til statsregnskapet for 2007. I henhold til forklaringene hadde posten en merutgift på 6,537 mill. kroner som ble inndekket i sin helhet ved en overskridelsesfullmakt gitt med hjemmel i bevilg-

ningsreglementet § 11 fjerde ledd. Finansdepartementet har ved beregningen av overførbar bevilgning holdt utenfor utgifter til investeringer på 11,25 mill. kroner. På denne måten er det framkommet en beregnet "mindreutgift" på 4,713 mill. kroner som er overført til neste budsjettår.

Etter bevilgningsreglementet § 3 tredje ledd skal statsregnskapet avlegges etter kontantprinsippet, og følgelig må beregning av overføring av ubrukt bevilgning også baseres på det faktiske forbruk inkludert investeringsutgifter. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning derfor ikke adgang til å holde investeringsutgifter utenfor den faktiske budsjettbelastningen i statsregnskapet ved beregning av ubrukt og overførbar bevilgning. Riksrevisjonen minner i denne sammenheng om at overføringsadgangen kun er knyttet til bevilgninger. En ubenyttet del av en overskridelsesfullmakt kan derfor etter Riksrevisjonens oppfatning ikke medtas ved beregning av overførbar bevilgning.

Riksrevisjonen finner det uheldig at Finansdepartementet ved beregning av overførbar ubrukt bevilgning har holdt utenfor utgifter til investeringer, og ved denne framgangsmåten overført 4,713 mill. kroner for mye til neste budsjettår.

Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet i det årlige rundskrivet om overføring av ubrukte bevilgninger forholder seg til de forutsetninger som er lagt til grunn ved innføring av den aktuelle budsjettfullmakten og klargjør disse forutsetningene for de øvrige departementene.

SKATTEETATEN

Arbeidet med å redusere omfanget av svart økonomi og skatteunndragelser er et av Skatteetatens viktigste innsatsområder. Skatteetaten har mangelfull måloppnåelse på flere områder som har betydning for arbeidet med å forebygge og avdekke skatte- og avgiftskriminalitet.

Det er konstatert at det er en nedgang i ressurser benyttet til kontroll. Totalt antall kontroller er redusert, og andelen kontrollerte næringsdrivende har hatt en betydelig nedgang. Intensjonen om økt satsing på kontroll av mer komplekse og tyngre saker, samtidig som kontrollvolumet opprettholdes, er ikke innfridd. Departementet uttaler at tyngre kontroller (boketter-syn) har gått noe ned, blant annet fordi antallet arbeidsgiverkontroller fra de kommunale skatteoppkreverne er klart redusert. Det uttales videre at dette er forårsaket bl.a. av den pågående reorganiseringen av Skatteetaten.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vil synliggjøre satsningen på kontroll. Skatteetaten har som en konsekvens av dette gjennomført ulike typer tiltak, blant annet spesialisering av kontrollarbeidet og etablering av et servicesenter. Riksre-

visjonen finner den negative utviklingen i andelen kontrollerte næringsdrivende og den mangelfulle satsningen på tyngre saker kritikkverdig. Riksrevisjonen forutsetter at dette dreier seg om en midlertidig svekkelse slik Finansdepartementet opplyser, og at departementet gjennom styringsdialogen vil følge opp utviklingen i kontrollarbeidet med tanke på kontrollvolum og kontrolltyper.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Finansdepartementet i 2007 hadde ansvaret for syv underliggende virksomheter og for forvaltningen av statens interesser i Norges Bank. Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev med merknader. Dette gjelder Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og Statens innkrevings-sentral.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens anførsler om manglende måloppnåelse i Skatteetaten. Dette berører i særlig grad innsatsen mot svart økonomi og skatteunndragelser. Dette er et område som er høyt prioritert, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Likevel er antallet kontroller redusert, samt at de kontrollene som faktisk er utført må kunne karakteriseres som relativt enkle kontroller. Grundige kontroller omfatter regnskapskontroller og arbeidsgiverkontroller i form av bokettersyn. Komiteen vil påpeke at det i Finansdepartementets tildelingsbrev til Skattedirektoratet for 2007 ble vektlagt økt satsing på kontroll av komplekse og tyngre saker. Det ble forventet en resultatforbedring, men antall kontroller er redusert og andelen kontrollerte næringsdrivende har hatt en betydelig nedgang. Komiteen forutsetter at dette følges opp.

Komiteen har registrert at den manglende måloppnåelse i Skatteetaten kan ha sammenheng med et stramt arbeidsmarked hvor etaten har vanskeligheter med å rekruttere og beholde medarbeidere fra enkelte yrkesgrupper som økonomer og jurister. Komiteen vil fremholde nødvendigheten av at departementet iverksetter adekvate tiltak med sikte på å reversere den uheldige utviklingen i Skatteetaten med hensyn til resultatoppnåelse.

Komiteen har videre merket seg at heller ikke Toll- og avgiftsetaten synes å nå fastsatte mål innen de fire hovedmålsområdene. Det er blitt påpekt fra Riksrevisjonens side at det i større grad burde formuleres krav til oppgavegjennomføring, resultater og måloppnåelse i tildelingsbrevet, noe komiteen finner å kunne slutte seg til.

Komiteen mener at de påviste brudd på habilitetsbestemmelsene i Toll- og avgiftsetaten ikke kan tolereres, selv om det ikke er påvist at noen enkelt tjenestemann har skaffet seg urettmessig gevinst ved å fortolle egne varer. Komiteen vil fremholde at det

må iverksettes tiltak for å bedre den interne kontrollen i etaten.

Komiteen har merket seg at det i Statens innkrevingsentral har skjedd brudd på anskaffelsesregelverket og bevilgningsreglementet, noe som både medfører risiko for misligheter og kan innebære en lite hensiktsmessig bruk av offentlige midler. Videre ser komiteen at en ubrukt offentlig bevilgning ikke er ført i overensstemmelse med gjeldende retningslinjer. Komiteen vil i likhet med Riksrevisjonen fremholde at de forutsetninger som er lagt til grunn for den aktuelle budsjettfullmakten må følges.

Komiteen vil vise til at ansvaret for forvaltningen av Statens pensjonsfond – utland (SPU) er blitt delegert fra Finansdepartementet til Norges Bank. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har observert at det er noe mangelfull dokumentasjon av etablert intern kontroll vedrørende forvaltningen av SPU i Norges Bank. Komiteen ber om at dette bringes i orden.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det på grunnlag av dette kan være grunn til revurdere delegasjonsfullmakten vedrørende disposisjonen av midlene i SPU.

4 FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENTET

4.1 Sammen drag

4.1.1 *Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

4.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i fire heleide selskaper. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av Secora AS.

4.1.1.2 FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENTETS FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M.

Riksrevisjonen har tidligere påpekt at departementet ikke har utarbeidet retningslinjer for hvordan styrings- og kontrollmyndigheten i Protevs AS og Nofima AS skal utøves, og bemerket at det er viktig at dette blir gjort i en tidlig fase av selskapenes drift. Departementet har tidligere uttalt at retningslinjer vil bli utarbeidet.

Departementet har opplyst at retningslinjene for utøvelsen av eierskapet i Nofima AS i løpet av kort tid vil bli formelt fastsatt av fiskeri- og kystministeren, og at de vedtatte retningslinjene på vanlig måte vil bli oversendt Riksrevisjonen i eget brev. Departementet

har videre opplyst at Protevs AS er under avvikling.

Saken blir fulgt opp.

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

4.1.2.1 STYREMEDLEMS ROLLE I SECORA AS

Statens eierskap ble fram til 1. juli 2008 utøvd av Fiskeri- og kystdepartementet. Fra 1. juli 2008 er selskapet overført til Nærings- og handelsdepartementet.

I 2006 ble Secora AS valgt av Oslo Havn KF som leverandør til miljømudringsprosjektet "Ren Oslofjord". Høsten 2007 ble det i media og av miljøvernorganisasjoner stilt spørsmål om arbeidet ble utført i henhold til gjeldende lovverk. Secora AS ble anmeldt for brudd på tillatelsen på deponering av masser ved Malmøykalven. Styret leide inn flere ulike aktører for å undersøke forhold knyttet til situasjonen, deriblant de juridiske sidene ved saken. Ett av to advokatoppdrag i sakens anledning ble av styret gitt til et av styremedlemmene.

I statens prinsipper for godt eierskap er det slått fast at styret "... skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon ovenfor selskapets ledelse på vegne av eierne". Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i behandling av lignende saker presisert at selskapets styremedlemmer, eller virksomheter disse er tilknyttet, ikke bør utføre konsulentoppdrag eller andre særskilte honorerte oppdrag for det selskapet de sitter i styret i. Komiteen har videre understreket at styremedlemmers uavhengighet er meget viktig, og forutsatt at dette hensynet ivaretas.

Fiskeri- og kystdepartementet skriver i sitt brev til Riksrevisjonen at styret i Secora AS var av den oppfatning at de aktuelle formuleringene i St.meld. nr. 22 (2001–2002) og de omtalte komitéinnstillingene uttrykker en hovedregel med mulighet for unntak i spesielle situasjoner. Departementet opplyser at "med bakgrunn i den vanskelige situasjonen selskapet og dets administrasjon befant seg i, og med de alvorlige konsekvenser dette kunne få både for selskapet, ansatte, prosjektet mv., ble det lagt til grunn etter en grundig helhetsvurdering at det likevel var mest hensiktsmessig å engasjere det aktuelle styremedlemmet i saken".

4.1.3 *Riksrevisjonen uttaler*

STYREMEDLEMS ROLLE I SECORA AS

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad i Innst. S. nr. 135 (2003–2004) der det er forutsatt at det på prinsipielt grunnlag bør unngås at selskapenes styremedlemmer, eller virksomheter disse er tilknyttet, utfører konsulentoppdrag eller andre særskilt honorerte oppdrag for

det selskapet der de sitter i styret. Riksrevisjonen vil på denne bakgrunn påpeke at styret i Secora AS ikke burde gitt advokatoppdrag til et medlem i styret. Videre bør Fiskeri- og kystdepartementet i forvaltningen av eierinteressene i sine selskaper følge opp at styremedlemmer ikke får honorerte oppdrag eller på annen måte svekker styrets uavhengighet.

Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet som nytt eierdepartement vil evaluere styrets komptansebehov, kompetanseprofil og sammensetning opp mot selskapets strategi og framtidige utfordringer. Riksrevisjonen vil følge Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av Secora AS.

AVHOLDELSE AV ORDINÆR GENERALFORSAMLING I PROTEVS AS

Riksrevisjonen viser til at ordinær generalforsamling i henhold til aksjeloven § 5-5 første ledd skal holdes innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår. I henhold til aksjeloven § 20-5 første ledd er det videre departementet som står for innkallingen til generalforsamling i selskaper der staten eier alle aksjer. Det er derfor etter Riksrevisjonens vurdering kritikkverdig at departementet ikke sørget for gjennomføring av ordinær generalforsamling i Protevs AS før 4. september 2008.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Fiskeri- og kystdepartementet har ansvaret for fem virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt fem revisjonsbrev uten merknader.

Komiteen har merket seg at statens eierskap i selskapet Secora frem til 1. juli 2008 var tillagt Fiskeri- og kystdepartementet. Eierskapet ble fra denne dato overført til Nærings- og handelsdepartementet.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avdekket uholdbare forhold vedrørende statsrådets forvaltning av eierskapet i Secora AS. Komiteen vil fremheve at styret i selskapet har tildelt et advokatoppdrag til et medlem av styret. Komiteen vil i denne sammenheng vise til statens prinsipper for godt eierskap og til at kontroll- og konstitusjonskomiteen tidligere har uttalt at styremedlemmer ikke bør utføre honorerte oppdrag for det selskapet de sitter i styret i.

Komiteen vil påpeke at Fiskeri- og kystdepartementet i forvaltningen av eierinteressene burde ha fulgt opp forhold som svekker styrets uavhengighet, herunder styrets spillerom for en upartisk kontrollfunksjon.

Komiteen har merket seg at eierskapet nå er overført til Nærings- og handelsdepartementet og mener det er grunn til å følge opp eierskapsforvaltningen av Secora AS i særlig grad.

5 FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONS-DEPARTEMENTET

5.1 Sammendrag

5.1.1 *Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

5.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Det er avgitt 24 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknad. Statens Pensjonskasse har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad, jf. punkt 2.

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

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

Anskaffelser

Revisjonen for 2007 viser fortsatt svakheter ved etterlevelsen av regelverket for anskaffelser i departementet, alle fylkesmannsembeter, Statens Pensjonskasse (SPK) og Departementenes Servicesenter (DSS). Dette omfatter brudd på konkurranseprinsippet og brudd på reglementet for økonomistyring i staten knyttet til dokumentasjon, sporbarhet og interne rutiner for anskaffelser.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet uttaler at fylkesmannsembetene har etablert en egen innkjøpskoordinator ved hvert embete, og at departementet har innført flere tiltak, blant annet en mer direkte styring av innkjøpsvirksomheten. SPK har etablert et system for anskaffelser, og vil fra 2008 iverksette en sentral kontroll for å bedre sporbarheten mellom faktura og gyldig avtale. For DSS er det etablert en innkjøpsstrategi og rutinemessige stikkprøvekontroller.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har særlig påpekt at den ser alvorlig på det store antall brudd på anskaffelsesregelverket, og viser til at bruddene i 2005 også var gjenstand for skarp kritikk fra komiteen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har bedt regjeringen komme med en egen sak om håndteringen av regelverket for offentlige innkjøp, og under behandlingen i Stortinget ble det stadfestet at departementet ville imøtekomme dette.

Styring av fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen har kontrollert arbeidet til enkelte av embetene på utvalgte områder innen rus- og boligsosialt arbeid under Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Revisjonen viser at den interne styringen ikke er innrettet

fullt ut i samsvar med reglementets krav. Flere embeter har ikke utformet egne målbeskrivelser, og det er mangelfull sammenheng mellom de ulike plan- og styringsdokumentene, og mellom embetsoppdraget og aktivitetene i gjennomføringsplanen.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har forelagt bemerkningene fra revisjonen for Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Begge departementene har merket seg Riksrevisjonens vurderinger og de aktuelle fylkesmannsembetenes svar. Departementene uttaler videre at de vil ta med seg dette i det videre arbeidet med å utvikle og forbedre styringsdialogen med fylkesmannsembetene. Det vises for øvrig til omtale under de aktuelle departementene.

Riksrevisjonen har videre kontrollert teknisk planlegging under Landbruks- og matdepartementet. Embetene har som resultatkrav å ivareta tjenestene slik at utgiftene ikke overskrider inntektene. Kontrollen viser at resultatkravet ikke er oppfylt for tre av de fire kontrollerte embetene, siden det er til dels store underskudd på området. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har lagt Riksrevisjonens bemerkninger fram for Landbruks- og matdepartementet som uttaler at det er satt i gang en prosess for å overføre de tekniske planleggingstjenestene i landbruket til Landbrukets Forsøksringer. Det vises for øvrig til omtale under de aktuelle departementene.

Interimskonti ved fylkesmannsembetene

Revisjonen for 2007 viser at flere embeter har overført prosjektmidler til nytt regnskapsår uten nødvendig hjemmel. For regnskapsårene 2004–2006 rapporterte Riksrevisjonen at fylkesmannsembetene hadde store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har opplyst at fylkesmennene fikk tilsendt retningslinjer for bruk av interimskonti i desember 2006. Det er videre opplyst at belastningsfullmakter skal være begrenset til inneværende år, og at ubrukte overførte midler skal returneres eller eventuelt inntektsføres i embetene. Departementet uttaler at det har foretatt en gjennomgang, og konkluderer med at oppfølging fortsatt er nødvendig.

Oppfølging av Innst. S. nr. 33 (2007–2008)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har merket seg at arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap synes å være nedprioritert, jf. behandlingen av Dokument nr. 3:14 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene. I den forbindelse stiller komiteen spørsmål ved i hvilken grad Stortinget er informert om utviklingen. Riksrevisjonen har bedt Fornyings- og administrasjonsdepartementet uttale seg om forholdet, og departementet har forelagt spørsmålet for

Justis- og politidepartementet som blant annet viser til framleggelsen av stortingsmeldingen om samfunnsikkerhet våren 2008.

Statens Pensjonskasse

Måloppnåelse, etatsstyring og rapportering

Riksrevisjonen har kontrollert måloppnåelse og hvordan Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ivaretatt sitt etatsstyrings- og rapporteringsansvar på Statens Pensjonskasses (SPK) område. Revisjonen har kontrollert målene for datakvalitet og rett pensjon til rett tid.

Datakvalitet

Revisjonen viser at det fortsatt ikke er tilfredsstillende kvalitet i SPKs medlemsdatabase. Videre har det kommet fram at Fornyings- og administrasjonsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har styrt SPKs arbeid med kvalitet, og at rapporteringen av arbeidet med kvalitetssikring har vært ufullstendig. I budsjettproposisjonene for årene 2000–2007 har det vært et resultatmål at SPK skal arbeide med å bedre kvaliteten i medlemsdatabasen. SPK formaliserte dette arbeidet gjennom Prosjekt Datakvalitet (PDK) i 2000.

Revisjonen viser at Fornyings- og administrasjonsdepartementet ikke har godkjent prosjektet eller gjort en selvstendig risikovurdering av det. Det ser ikke ut til at departementet, i proposisjoner eller meldinger, har rapportert om opprinnelig omfang og mandat for prosjektet, og endringer i dette. I budsjettproposisjonen for 2006 ble det opplyst at alle medlemsdata skal være korrekte innen juli 2007. Revisjonen viser at dette målet bare er knyttet til Prosjekt Datakvalitet, som etter endringer i opprinnelige planer omfatter ca. 455 000 av i alt ca. 950 000 medlemmer. SPK har i brev til Riksrevisjonen opplyst at alle medlemsdata etter planen først skal være kvalitetssikret innen mars 2011.

Departementet opplyser at det ble orientert om overordnet handlingsplan og at SPK har gjennomført løpende risikovurderinger. Departementet bekrefter at omtalen av Prosjekt Datakvalitet med hensyn til opprinnelig omfang og mandat har vært noe ufullstendig i budsjettproposisjonene for perioden 2001–2007. Departementet uttaler også at det har vært en upresis omtale av målet for når alle medlemsdata skal være korrekte, og vil følge opp overfor SPK slik at tidsplanen for kvalitetssikring av resterende medlemmer blir overholdt og eventuelt forsert noe om mulig.

Statsarbeiderne

SPK har ikke nådd målet om rett pensjon til rett tid for ca. 1 600 tidligere statsarbeidere og 400 arvinger. SPK startet arbeidet med å registrere alle med-

lemmer i sitt elektroniske medlemssystem i 1982, men statsarbeiderne ble ikke prioritert på dette tidspunktet. Det ble ikke gjennomført risikovurderinger eller analyser av konsekvensene før SPK nedprioriterte arbeidet med å registrere medlemsdata og tjenestetid fra statsarbeiderne. Verken Fornyings- og administrasjonsdepartementet eller SPK hadde planer for når statsarbeiderne skulle registreres i SPKs systemer, før disse ble tatt inn i Prosjekt Datakvalitet i 2005.

Statsarbeidersaken er ikke nevnt i etatsstyringsdialogen i 2006. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har opplyst at foreløpig omfang av statsarbeidersaken først ble gjort kjent for departementet ved brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen og SPKs brev til departementet. SPK anslo da at en ekstrabevilgning på 150 mill. kroner fordelt på 2007 og 2008 var tilstrekkelig til å dekke etterbetalingen til statsarbeiderne. I behandlingen av revidert nasjonalbudsjett ble bevilgningene økt med 75 mill. kroner for å dekke deler av utbetalingen til statsarbeiderne. Statsarbeidersaken og de foreløpige bevilgningene på 150 mill. kroner ble ikke omtalt i budsjettproposisjonen for 2008.

Departementet uttaler at det ikke hadde grunnlag for å anta at det skulle være spesiell risiko knyttet til statsarbeiderne før SPK oppprioriterte arbeidet med disse i 2005. Departementet uttaler videre at bevilgningen til statsarbeiderne i 2008 på 75 mill. kroner burde vært eksplisitt omtalt i budsjettforutsetningene under kap. 1542 i budsjettproposisjonen for 2008.

Rett pensjon

Revisjonen viser at resultatindikatoren for å rapportere på målet om rett pensjon bare omfatter kvaliteten på nye pensjoner og ikke løpende pensjoner og endringspensjoner. Resultatindikatoren er derfor ikke dekkende for å rapportere på om SPK har nådd målet om rett pensjon. I revisjonskommunikasjonen for 2005 uttalte Riksrevisjonen at også løpende- og endringspensjoner, i tillegg til nye pensjoner, burde ligge til grunn ved vurderingen av om målet om rett pensjon var oppfylt. I den forbindelse opplyste SPK at de også ville starte med å kvalitetssikre et utvalg av løpende pensjoner og endringspensjoner.

I departementets rapportering for 2005 og 2006 framgår det blant annet at målet om rett pensjon er oppfylt. I 2007 har SPK imidlertid avdekket feil i beregningen av pensjoner for utbetalinger som startet før 2007. Feilene ble identifisert under arbeidet med å kvalitetssikre medlemsdata. Stortingets behandling har gitt grunnlag for etterbetaling av pensjoner til statsarbeiderne for perioden 1973–2007. SPK har opplyst at ytterligere bevilgninger på 254 mill. kroner er nødvendig for å dekke kostnaden til pensjonister som tidligere har vært medlemmer av SPK (opp-

satt rettighet), men hvor SPK ikke har igangsatt pensjonsutbetaling.

Departementet uttaler blant annet at kvalitetsmålingen av nye pensjoner er en god og relevant resultatindikator for målet om rett pensjon, men ser imidlertid at resultatindikatoren ikke fullt ut dekker kvalitetssikringen av det generelle målet om korrekte pensjonsutbetalinger. Så lenge kvalitetssikringen ikke er avsluttet, kan departementet ikke utelukke at det i framtiden vil kunne dukke opp særskilte problemstillinger som gjelder medlemshistorikk og pensjonsutbetalinger for enkeltmedlemmer eller spesielle grupper av medlemmer i SPK.

Rettidig pensjonsutbetaling

Revisjonen viser at SPK fremdeles ikke kan dokumentere rettidige pensjonsutbetalinger. I 2005 kontrollerte Riksrevisjonen SPKs dokumentasjon for rettidig pensjonsutbetaling og fikk opplyst at dokumentasjonen ikke hadde et slikt format at den kunne etterkontrolleres. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen uttalt at SPK er bedt om å prioritere arbeidet med å dokumentere rettidig pensjonsutbetaling. Den systemtekniske løsningen som skulle bidra til å dokumentere rettidige pensjonsutbetalinger, er ikke innført.

Departementet opplyser at det anser SPKs rapportering som gyldig, men ser det samtidig som viktig at en mer permanent systemløsning etter hvert kommer på plass. Kravene til sporbarhet når det gjelder rettidige pensjonsutbetalinger, er tatt inn som en del av arbeidet med videreutvikling av det eksisterende pensjonssystemet og vil tidligst bli levert i 2010.

Avskriving av lån

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har gitt SPK fullmakt til å avskrive tap på lån inntil 300 000 kroner. Avskrivninger utover dette skal godkjennes av departementet. Revisjonen viser at SPK har avskrevet tre lån som overskrider fullmaktsgrensen, uten departementets godkjenning.

Departementets vurdering er at det ikke er en høy generell risiko knyttet til rutiner for avskrivninger av lån i SPK, men har i etatsstyringsmøte med SPK bedt om en utvidet omtale av avskrivninger av lån i perioderapporteringen framover.

Avskriving av pensjonsutbetaling

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i tildelingsbrevet gitt SPK fullmakt til å avskrive tap knyttet til for mye utbetalt pensjon med inntil 300 000 kroner. Avskrivninger utover dette skal godkjennes av departementet. Daværende Moderniseringsdepartementet godkjente i 2005 et forslag fra

SPK om at foreldede beløp og merskatt skal holdes utenom ved beregning av avskrivingsbeløpet. Finansdepartementet ble ikke forelagt denne tolkningen. Forutsetningen for å endre praksis er at SPK rapporterer til styret og departementet om omfang og beløp, og at foreldelsesspørsmålet blir vurdert nærmere i hver enkelt sak. Denne tolkningen medfører at de faktiske beløpene som avskrives, regnskapsmessig kan være vesentlig høyere enn fullmaktsgrensen på 300 000 kroner. I 2007 behandlet SPK 2365 tilbakevingsaker, hvorav tre saker ble sendt til Fornyings- og administrasjonsdepartementet for godkjenning. Det er avskrevet for mye utbetalt i pensjoner for ca. 25 mill. kroner i 2007.

Departementet bekrefter at Finansdepartementet ikke var involvert i arbeidet med å endre praktiseringen av fullmakten. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vurderte at et beregningsteknisk forhold relatert til avskrivingsfullmakten ikke krever særskilt hjemmel. Departementet ser at rapporteringen så langt i perioderapporteringen kan være noe mer omfattende for å gi informasjon om omfang og beløp relatert til avskrivinger av pensjoner.

Fastsettelse av regelverk

Revisjonen viser at arbeidet med forskrift til § 18 i lov om Statens Pensjonskasse fremdeles ikke er fullført. Departementet startet dette arbeidet ved årsskiftet 2003/2004.

SPK opplyser i brev at det per i dag ikke foreligger et regelverk for premieberegningen, og at SPKs praksis er utviklet i samarbeid med Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. SPK opplyser også at manglende forskrift har hatt innvirkning på en rekke områder, blant annet opprettelse av åpningsbalanser og i forbindelse med sluttoppgjør.

Departementet på sin side mener at hjemmelsgrunnlag for premieinnkreving finnes, og at fraværet av forskrift til lovens § 18 ikke har hatt konsekvenser for premieinnkreving eller beregning av sluttoppgjør.

5.1.2 *Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader*

5.1.2.1 STATENS PENSJONSKASSE

Riksrevisjonen har i avsluttende revisjonsbrev merknad til at Statens Pensjonskasse (SPK) ikke har nådd målet om rett pensjon til rett tid. Merknaden gjelder de tidligere statsarbeiderne som ikke har fått den pensjonen de har krav på. Se omtale under punkt 1.3. SPK har opplyst at arbeidet med å identifisere statsarbeiderne og deres arvinger vil være ferdig i mai 2008, og at pensjonsutbetalinger iverksettes løpende. Departementet opplyser at SPK før 2005

ikke hadde grunnlag for å anta at det skulle være spesiell risiko knyttet til statsarbeiderne.

5.1.3 *Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold*

5.1.3.1 ETTERLEVELSE AV ANSKAFFELESREGELVERKET

Riksrevisjonen har i rapporten for regnskapsårene 2005 og 2006 tatt opp svakheter knyttet til departementets, fylkesmannsembetenes og øvrige underliggende virksomheters etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Revisjonen viser at disse svakhetene fortsatt er til stede i 2007.

Saken blir fulgt opp.

5.1.3.2 INTERIMSKONTI VED FYLKESMANNSEMBETENE

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsårene 2004–2006 at fylkesmannsembetene hadde store beløp på interimskonti ved årsskiftet. Revisjonen viser at disse svakhetene fortsatt er til stede i 2007.

Saken blir fulgt opp.

5.1.3.3 STYRING AV FYLKESMANNSEMBETENE

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsårene 2005 og 2006 at det var vesentlige svakheter ved departementets etatsstyring og mangler ved oppfølgingen av embetenes implementering av styringssignaler. Dokument nr. 3:14 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene viser at det fortsatt er mangler ved etatsstyringen av fylkesmannsembetene. Departementet har uttalt at det vil komme tilbake til den mer overordnede oppfølgingen av styringen av fylkesmannsembetene.

Saken blir fulgt opp.

5.1.4 *Riksrevisjonen uttaler*

ANSKAFFELSER

Riksrevisjonen har merket seg at departementet heller ikke for 2007 har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at anskaffelser på departementets ansvarsområde foretas i henhold til regelverket. Brudd på regelverket øker risikoen for misligheter og hindrer en effektiv bruk av statlige midler. Departementet har ikke vurdert kvaliteten på egne tiltak og begrunner dette med at kvalitet og effekt av tiltak må ses i et noe lengre perspektiv. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdige at anskaffelser på departementsområdet fremdeles foretas i strid med regelverket, til tross for at Riksrevisjonen har rapportert om slike brudd både for 2005 og 2006. Riksrevisjonen har merket seg departementets omtale av tiltak som er iverksatt, og

forutsetter at anskaffelser i 2008 blir foretatt i henhold til regelverket.

FYLKESMANNSEMBETENE

Riksrevisjonen har gjennom flere år rapportert om at flere fylkesmannsembeter har store beløp på sine interimskonti i strid med bevilgingsreglementet. Fagdepartementenes regnskap gir derfor feilaktig informasjon om bruken av de bevilgede midlene. Departementet har tidligere uttalt at det deler Riksrevisjonens oppfatning om at regnskapsføring av prosjektmidler skal innrettes i samsvar med bevilgningsreglementets krav. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet heller ikke for 2007 har iverksatt nødvendige tiltak for å unngå at flere fylkesmannsembeter har store beløp på interimskonti. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp de foreslåtte tiltak for å sikre at bevilgningsreglementet blir fulgt.

STATENS PENSJONSKASSE

Måloppnåelse, etatsstyring og rapportering

Revisjonen har vist at Statens Pensjonskasses etterbetaling til statsarbeiderne ikke har vært tilstrekkelig omtalt i aktuelle budsjettproposisjoner. Departementet har sagt seg enig i at statsarbeidersaken er av en slik art at den burde vært nærmere omtalt. Riksrevisjonen finner grunn til å kritisere departementet for å ha gitt mangelfull informasjon om etterbetaling til statsarbeiderne og forutsetter at departementet for framtiden rapporterer fullstendig og rettidig om saker av tilsvarende karakter.

Revisjonen viser at departementets rapportering for rett pensjon til rett tid bygger på en resultatindikator som ikke fullt ut er dekkende for hovedmålet til Statens Pensjonskasse. Videre har revisjonen vist at deler av rapporteringen bygger på informasjon som ikke er dokumentert eller kan etterprøves. I den forbindelse har Riksrevisjonen merket seg departementets svar om at indikatoren for rett pensjon ikke fullt ut dekker det generelle målet om korrekte pensjonsutbetalinger. Riksrevisjonen ser det som alvorlig at rapporteringen ikke gir et korrekt bilde av måloppnåelsen og forutsetter at departementet følger opp Statens Pensjonskasses videre arbeid med korrekt rapportering.

Revisjonen har vist at omtalen av Prosjekt Datakvalitet har vært ufullstendig i budsjettproposisjonene for årene 2001–2007. Departementet har tidligere rapportert at alle medlemsdata skulle være ferdig kvalitetssikret i 2007. Revisjonen har vist at bare deler av medlemsmassen var omfattet av denne fristen. Ifølge departementet vil alle medlemsdata først være ferdig kvalitetssikret i 2011. Departementet har opplyst at Prosjekt Datakvalitet har blitt vesentlig

utvidet underveis, men prosjektplanen Riksrevisjonen har mottatt fra Statens Pensjonskasse, viser at det også har vært vesentlige forsinkelser i prosjektet. Departementet er enig i at omtalen av utvidet omfang og status for kvalitetssikringen av medlemsdatabasen i Statens Pensjonskasse kunne vært noe mer konkret og fullstendig i budsjettproposisjonene. Feil i medlemsdata kan medføre feilutbetaling av pensjon til medlemmer og feil i beregning og innkreving av premie fra medlemsvirksomhetene. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementets rapportering har vært ufullstendig, og at det vil ta 12 år før kvaliteten på medlemsdata i Statens Pensjonskasse er tilfredsstillende.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved departementets overordnede styring av Statens Pensjonskasse på bakgrunn av den manglende måloppnåelsen for rett pensjon til rett tid og datakvalitet. Departementet har ikke uttalt seg til dette, men har omtalt framtidige tiltak knyttet til arbeidet med rett pensjon til rett tid. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at departementet ikke har gitt tydeligere styringssignaler for å sikre at Statens Pensjonskasse når fastsatte hovedmål.

Fastsettelse av regelverk

Riksrevisjonen tar til etterretning departementets vurdering av at manglende regelverk for Statens Pensjonskasse på premieområdet ikke har hatt økonomiske konsekvenser. Departementet har anslått at forskriften tidligst vil tre i kraft fra 1. januar 2009. I den forbindelse har departementet sagt seg enig med Riksrevisjonen i at arbeidet med ny forskrift har tatt noe lang tid. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at det vil ta fem år å få på plass nødvendig regelverk på et område som er av stor betydning for virksomheten til Statens Pensjonskasse.

Avskrivning av lån

Revisjonen har vist at Statens Pensjonskasse har avskrevet tap på lån i strid med fullmakt gitt i tildelingsbrevet for 2007. Riksrevisjonen ser det som uheldig at departementet ikke har iverksatt nødvendige tiltak for å sikre at gitte fullmakter blir fulgt og forutsetter at departementet i den løpende etatsstyringen følger opp at fullmakten overholdes for framtiden.

Avskrivning av for mye utbetalt pensjon

Riksrevisjonen har merket seg at departementet kun godkjenner et ubetydelig antall saker der Statens Pensjonskasse har avskrevet for mye i pensjon, selv om den faktiske avskrivningen er høyere enn fullmaktsgrensen. Denne praksis øker risikoen for at Statens Pensjonskasse utsetter avskrivning av feilutbeta-

linger så lenge at departementets godkjenning ikke lenger er nødvendig. Samtidig får departementet mindre kontroll av omfang og årsaker til disse feilutbetalingene. Departementet har uttalt at det tar Riksrevisjonens bemerkning til etterretning. Riksrevisjonen ser kritisk på dagens praksis for godkjenning av avskrivingsaker.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for 25 underliggende virksomheter. Det er avgitt 24 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i ett heleid aksjeselskap.

Komiteen registrerer at Fornyings- og administrasjonsdepartementet for tredje år på rad får anmerkninger fra Riksrevisjonen for manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Anmerkningene gjelder svakheter ved etterlevelsen av regelverket i departementet, alle fylkesmannsembetene, Statens Pensjonskasse og Departementenes Servicesenter.

Komiteen ser meget alvorlig på dette. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for anskaffelsesregelverket og har følgelig mulighet for å fremme forslag til endringer i regelverket dersom årsaken til brudd på reglene skulle skyldes at bestemmelsene er uklare.

Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen vil gjennomføre en forvaltningsrevisjon om anskaffelsesprosessen i departementer og virksomheter for å kartlegge og vurdere årsakene til at regelverket i så mange tilfeller ikke etterleves.

Komiteen viser for øvrig til tidligere anmodning om en egen sak om håndtering av regelverket for offentlige innkjøp og forventer at det i nærmeste fremtid blir fremmet sak for Stortinget.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen også for 2007 viser til alvorlige svakheter i styringen av fylkesmannsembetene. Riksrevisjonens undersøkelse av utvalgte emner innen rus- og boligsosialt arbeid under Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser at den interne styringen i flere tilfeller ikke er innrettet i samsvar med kravene. Flere embeter mangler målbeskrivelser og det er mangelfull sammenheng mellom de ulike plan- og styringsdokumentene, og mellom embetsoppdraget og aktivitetene i gjennomføringsplanen.

Komiteen har merket seg at Fornyings- og administrasjonsdepartementet generelt mener at embetene har tilfredsstillende rutiner for styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp egne aktiviteter og resultater. Komiteen forventer

at statsråden tar tak i de mangler Riksrevisjonen har redegjort for og vil understreke Fornyings- og administrasjonsdepartementets overordnede ansvar for styringen av fylkesmannsembetene.

Komiteen har merket seg at det for budsjettårene 2004–2006 ble avdekket at fylkesmannsembetene hadde betydelige beløp på interimskonti ved årsskiftet. Forholdet er fortsatt ikke brakt i orden for 2007.

Komiteen vil understreke departementets ansvar for å sørge for at fylkesmannsembetene etterlever bevilgningsreglementet og departementets retningslinjer. Ved å plassere midler på interimskonti kan det dannes grunnlag for et feilaktig bilde av aktivitetsnivået og gis et uriktig grunnlag for rapportering om departementenes aktiviteter. Komiteen registrerer at departementet har tatt initiativ til innrapportering av interimførte beløp for å sikre oversikt over de reelle aktivitetene for 2008.

Komiteen har videre merket seg at departementet har tatt opp forholdet med interimkonti med embetene og forventer at iverksatte tiltak vil sørge for at embetene ikke har interimført større beløp i tilknytning til forskutterte prosjektmidler fra statlig virksomheter ved årsavslutningen 2008. Komiteen ber Riksrevisjonen følge saken og rapportere om resultatet i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2008.

Komiteen viser for øvrig til sine merknader under Kommunal- og regionaldepartementet om Kommune-Stat-Rapportering, Kostra og begrenser seg i denne sammenheng til å understreke fylkesmennenes ansvar for at de ansatte i fylkesmannsembetene har tilstrekkelig kompetanse til å foreta en enhetlig og adekvat veiledning av brukerne.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anførsler til regnskapet for Statens Pensjonskasse. I St.prp. nr. 1 (2005–2006), s. 79, skriver departementet "Kvaliteten på medlemsdataene er fremdeles ikke tilfredsstillende. Statens Pensjonskasse har i flere år arbeidet med å bedre kvaliteten på historiske data. Målet er at alle medlemsdata skal være korrekte innen juli 2007."

Tilsvarende redegjørelser er gitt i øvrige budsjettproposisjoner i perioden 2001–2007. I budsjettforslaget for 2008 er fristen fjernet mens det i St.prp. nr. 1 (2008–2009), s. 68, heter at "Kvalitetssikringa av medlemsdata er venta slutført seinest 2011." Av budsjettforslaget fremgår det at dataene for ca 230 000 medlemmer fortsatt ikke er kvalitetssikret.

Komiteen finner det sterkt kritikkverdig at arbeidet med kvalitetssikring av medlemsdataene ikke er gitt høyere prioritet. Feil i medlemsdata kan føre til feilutbetalinger av pensjon og feil i beregning og innkreving av premie fra medlemsvirksomhetene. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at resultatindikatoren "rett pensjon" til "rett tid" ikke

kan anses tilfredsstillende med mindre dataene utbetalingene bygger på er korrekte.

Komiteen stiller seg også kritisk til at departementet gjennom flere år har gitt inntrykk av at kvalitetssikringsarbeidet skulle være sluttført innen 2007. Komiteen forutsetter at saken gis høy prioritet.

Komiteen har merket seg at Statens Pensjonskasse har avskrevet tap på lån i strid med fullmakten gitt i tildelingsbrevet for 2007 og forutsetter at statsråden som et ledd i etatsstyringen følger opp at fullmakten overholdes.

Komiteen finner det ikke tilfredsstillende at arbeidet med utarbeidelse av forslag til regler på premieområdet har gått over 5 år og uten at regelverket per dags dato er på plass.

Komiteen merker seg at kvaliteten på medlemsdataene fremdeles ikke er tilfredsstillende, selv om Statens Pensjonskasse i flere år har arbeidet med å bedre kvaliteten på historiske data.

Komiteen finner det kritikkverdig at Fornyings- og administrasjonsdepartementet ikke orienterte om statsarbeidersaken i St.prp. nr. 1 for 2008 og forutsetter at statsråden sørger for at tilsvarende ikke skjer i fremtiden.

Komiteen viser til at arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap synes å være nedprioritert, jf. behandlingen av Dokument nr. 3:14 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene. I den forbindelse forutsetter komiteen at Stortinget er informert om utviklingen.

6 FORSVARSDEPARTEMENTET

6.1 Sammendrag

6.1.1 Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

6.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Forsvarsdepartementet har ansvar for fire underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Forsvaret og Forsvarsbygg har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader.

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

Nye fregatter – drifts- og testfase fram mot garantiutløpsdato

Ved behandlingen av St.prp. nr. 48 (1999–2000) Anskaffelse av nye fregatter la komiteen til grunn at fartøyene ved avsluttede test- og verifikasjonsprogrammer fullt ut tilfredsstillende de tekniske og funksjonelle krav prosjektet fastsetter. I St.prp. nr. 65 (1998–1999) Om Forsvarets investeringer framgår

det at kravene til fartøyene er stilt gjennom et meget stort antall spesifikasjoner, og at dette innebærer en risiko for å overse sammenhenger mellom enkelte av spesifikasjonene. Bruk av fartøyene over lengre drifts- og evalueringsperioder til sjøs samtidig med at siste del av testprogrammet blir gjennomført, vil kunne avdekke feil som ikke er mulig å oppdage i avgrensede testsekvenser. Garantiperioden for fregatt nr. 1 og fregatt nr. 2 utløp henholdsvis 5. april 2008 og 21. mai 2008.

Seilingsaktiviteten for de to første fregattene fram mot garantiutløpsdato er nedjustert i forhold til opprinnelige planer. Forsvarsdepartementet støtter Forsvarsstabens vurdering om at de manglende testene har liten innvirkning på kostnadsrisikoen.

Leverandøren har brukt vesentlig lengre tid enn kravene i kontrakten tilsa, på å rette opp innmeldte mangler ved fartøyene. Det er leverandørens ansvar å holde reservedeler fram til og med garantiperiodenes utløp. Fregattprosjektet har pekt på at mangel på reservedeler har forsinket garantiarbeidet.

Vedlikeholdsdokumentasjonen fra leverandøren for de to første fregattene har i driftsperioden fram til garantiutløpsdato ikke vært av tilfredsstillende kvalitet. Blant annet er det mangelfull informasjon om periodiske vedlikeholdsintervaller, og det er funnet vesentlige avvik på ca. 10 prosent av den dokumentasjonen som er levert. Det er videre uenighet mellom fregattprosjektet og leverandøren om omfanget av dokumentasjonen. Forsvarsdepartementet opplyser at det ikke på selvstendig grunnlag kan ta stilling til i hvilken grad mangler i vedlikeholdsdokumentasjonen har betydning for gjennomføringen av testprogrammet, men departementet deler bekymringen for at dokumentasjonen ikke er oppdatert med tanke på framtidig drift og vedlikehold.

6.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.1.2.1 FORSVARSDEPARTEMENTET

Riksrevisjonen har kontrollert et utvalg av departementets anskaffelser, i alt 11 kontrakter. Revisjonen har avdekket mangelfull dokumentasjon og manglende sporbarhet til kontraktsgrunnlag på bilag i økonomisystemet. Kontrollen viser her at det gjennomgående mangler underdokumentasjon om begrunnelse for valg av innkjøpsmetode, og det mangler protokoller og sporbarhet mellom bestilling/kontrakt og faktura. Det er også avdekket utbetalinger utover kontraktsfestet beløp uten at det er inngått endringsavtaler, eller at grunnlaget er dokumentert i protokollene.

Forsvarsdepartementet opplyser at de har iverksatt tiltak, blant annet er det utarbeidet instruks for anskaffelser i departementet for å bedre rutinene innen anskaffelsesområdet.

6.1.2.2 FORSVARET

Forsvaret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som er knyttet til følgende forhold:

Driftsanskaffelser

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av 296 driftsanskaffelser hos 27 enheter. Kontrollen har avdekket følgende:

- Anskaffelser kan være foretatt utenfor gjeldende rammeavtaler og til priser som ikke er i henhold til avtalene da det ikke finnes en samlet oversikt over gjeldende rammeavtaler.
- FLO innførte innkjøpsstopp hos FLO Base Trondenes i 2007. Samtidig ble det gitt anledning til å fylle opp lageret, mot at betaling måtte finne sted i 2008. Dette er i strid med kontantprinsippet jf. bevilgningsreglementet § 3.
- Det er inngått avtaler med leverandører hvor innehaver er ansatt i Forsvaret. Dette er i strid med Forsvarets eget anskaffelsesregelverk.

Forsvarsdepartementet slutter seg til at enkelte av disse anskaffelsene er gjort med utgåtte rammeavtaler og derfor er i strid med regelverket. I en rapport fra Forsvarssjefens internrevisjon erkjennes det også at Forsvaret har mangler tilknyttet forvaltning av rammeavtalene.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at anskaffelser som forutsatte betaling i et påfølgende budsjettår, var i strid med regelverket og vil følge opp dette overfor Forsvarsstaben. Departementet deler Riksrevisjonens syn på at det i enkelte tilfeller er begått regelbrudd ved at det er inngått kontrakt om anskaffelser med ansatte i forsvarssektoren.

Materiellforvaltningen

Revisjonen har vært utført ved 27 enheter i Forsvaret. Kontrollen avdekket at de forsvarsgrenvise randsystemene ikke er à jour, at egenkontrollene i noen tilfeller er fraværende eller bare delvis er utført, og at det er betydelige differanser i regnskapene som ikke er avklart. Tilsvarende forhold ble også tatt opp i Dokument nr. 1 for budsjettårene 2005 og 2006.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om de dataene som skal overføres til Felles integrert forvaltningssystem (FIF 2.0), vil være av tilfredsstillende kvalitet slik at uavklarte differanser og feil ikke blir overført i forbindelse med konverteringen.

FLO Base Viken, Forsyningsenhet Romerike, avdeling Nordkisa har avdekket og arbeider med å avklare store avvik i materiellbeholdningene. Det er framsendt lagerkorrigeringsbilag på ca. 53,6 mill. kroner, og i tillegg arbeides det med andre avvik som

for eksempel differanser for sambandsmateriell på ca. 9,6 mill. kroner.

Forsvarsdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens hovedvurderinger knyttet til mangler og feil i Forsvarets materiellforvaltning. Departementet understreker videre at gjeldende bestemmelser for materiellforvaltning skal følges, og at fraværende eller delvis fraværende egenkontroll ikke kan aksepteres, samt at regnskapsføringen skal være à jour. Departementet understreker at innføringen av FIF 2.0 er nøye forberedt og gitt meget høy prioritet. Videre vises det til Prosjekt datakvalitets arbeid med å rydde og forberede overgangen til nytt system. Departementet ser alvorlig på uoverensstemmelsene i lagerbeholdningene.

Investeringer

Kontroll av utvalgte investeringsprosjekter har avdekket at Forsvaret har gått utover sine fullmakter ved inngåelse av økonomiske forpliktelser på investeringskapitlet. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om konsekvenser i form av levetidskostnader blir ivarettatt på en tilfredsstillende måte når investeringsprosjekter blir gjennomført. Revisjonen har også avdekket at prosjekter er omdefinert fra drift til investering.

Forsvarsdepartementet opplyser at det ikke var orientert om kostnadsoverskridelsen og følgelig heller ikke hadde godkjent denne.

Forsvarsdepartementet erkjenner i sitt svarbrev at det er uheldig at investeringer posteres feil og gjøres uten at departementet har godkjent dem i forkant.

Rettidig betaling

Revisjonen har avdekket at antall forfalte fakturaer per 31. desember har økt med ca. 20 prosent fra 2006 til 2007. Ved utgangen av 2007 forelå det ca. 3200 forfalte fakturaer. Antall inkassosaker er omtrent på samme nivå som i 2006. Betalte morarenter og inkassosalær utgjorde ca. 1,4 mill. kroner i 2007, mot ca. 1,55 mill. kroner i 2006. Hovedårsakene til at mange fakturaer betales for sent, synes å være manglende kompetanse og lojalitet til innkjøpsrutiner, som for eksempel feil eller manglende intern adressat, at det ikke benyttes korrekt fakturaadresse, og at Forsvaret i mange tilfeller aksepterer en betydelig kortere betalingsfrist enn 30 dager.

Forsvarsdepartementet ser alvorlig på at Forsvaret ikke lyktes med å redusere antallet ubetalte fakturaer i 2007, til tross for iverksatte tiltak. Fakturaflyt og rettidig betaling er blant de områdene som følges spesielt opp i Forsvaret gjennom veiledning og kompetanseheving, ved at fakturaflyten er tatt opp med budsjett- og resultatansvarlige sjef, og gjennom oppfølging i et eget purreteam. Fakturaflyten følges

opp av departementet overfor Forsvarssjefen og Forsvarsstaben som ledd i etatsstyringen.

Framskutte betalinger

Kontroll av større utbetalinger foretatt i desember 2007 viste at 37 av 92 kontrollerte fakturaer hadde forfall i 2008, men ble betalt i 2007. Beløpsmessig utgjorde de forserte utbetalingene 153 mill. kroner. Framskynding av utbetalinger ved årsskiftet for å unngå at en restbevilgning faller bort, er i strid med bevilgningsreglementet § 3 (kontant- og ettårsprinsippene).

Forsvarsdepartementet tar Riksrevisjonens kritikk av forserte utbetalinger ved årsskiftet til etterretning og vil presisere overfor Forsvaret at det ikke er adgang til å framskynde normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet.

Styrkeproduksjon, operativ virksomhet og logistikk

Riksrevisjonen har gjennomført kontroller i alle våpengrener, enkelte fellesinstitusjoner og enheter under Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO).

- Det er avdekket avvik mellom etablerte strukturelementer og målkravene i langtidsplanen.
- Manglende tilgang på enkelte typer materiell har ført til at den nye strukturen er forsinket.
- Forsvaret vil i flere år framover ha en underdekning av personell innen enkelte kompetansemiljøer som samband, sanitet og teknisk kompetanse.
- Forsvaret har redusert øvingsaktiviteten i 2007.

Funnene samsvarer med forhold rapportert i Forsvarssjefens årsrapport for 2007.

Departementet opplyser at ambisjonsnivået for etablering av strukturelementer er endret, og at etablering av større elementer er overført til neste langtidsperiode. Videre erkjenner departementet at belastningen på enkelte personellgrupper med spesiell kompetanse har vært stor, og har hatt konsekvenser for produksjonen av styrker. Departementet understreker at forsinkede materiellinvesteringer fører til forsinket realisering av strukturen slik den ble vedtatt ved Stortingets behandling av langtidsplanen for inneværende periode. Departementet erkjenner at mange avdelinger øvde mindre enn opprinnelig planlagt i 2007.

6.1.2.3 FORSVARSBYGG

Forsvarsbygg har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader, som er knyttet til følgende forhold:

Kjøp av konsulenttjenester ved utbyggingsprosjekter i Rena leir

Forsvarsbygg (FB) har ved flere direkte anskaffelser under terskelverdien på 500 000 kroner, kun innhentet tilbud fra én leverandør. Utbyggingen av Rena leir har pågått i over 15 år og i flere etapper. Da det opprinnelige utbyggingsprosjektet, Forsvarets relokalisering Gardermoen, ble avsluttet, forsvant mye av historikken og erfaringene fra FB. FB har i senere utbygginger i noen grad valgt å benytte seg av samme leverandører, og personer hos dem, med begrunnelse om at dette er en kostnadseffektiv måte å få videreført erfaring og kjennskap til Rena leir på. En av kontraktene overstiger terskelverdiene, og leverandøren er benyttet i en rekke kontraktsforhold siden byggingen av Rena leir startet. Forsvarsbygg har ikke lagt fram dokumentasjon som bekrefter at det kun finnes én leverandør i markedet som er villig til å tilby tjenesten.

Departementet deler Riksrevisjonens syn på at innhenting av tilbud fra kun én leverandør i de omtalte kontraktene er i strid med regelverkets alminnelige prinsipper, blant annet konkurranseprinsippet. Departementet uttaler at de ikke er enig med FB at det er vanskelig og kostnadskrevende å gjennomføre en rettferdig konkurranse. Departementet har merket seg at FB har etablert rammeavtaler i ettertid for å bedre rutine.

6.1.3 Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

6.1.3.1 VESENTLIGE MER-/MINDREUTGIFTER OG MER-/MINDREINNTEKTER

I Dokument nr. 1 for (2007–2008) anmerket Riksrevisjonen en vesentlig mindreutgift på kap. 1760, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold.

Statsregnskapet viser en mindreutgift på kap. 1760, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold på ca. 653,4 mill. kroner. Dette utgjør 8,13 prosent av bevilgningen. Merinntekten på kap. 4760 post 45 på 62 mill. kroner er fullt ut disponert til å dekke merutgifter på andre kapitler.

Mindreutgiften viser en positiv utvikling sett i forhold til 2006, men er fortsatt betydelig.

Forsvarsdepartementet forklarer at mindreforbruket skyldes leverandørforsinkelser på flere store og en del mindre materiellprosjekter. Status for Forsvaret på investeringssiden er at forpliktelsesgraden er for lav. Dette medfører at leveranser ikke kan framskyndes i tilfelle forsinkelser på andre leveranser. Store kapasitetsproblemer innenfor tekniske og merkantile områder har også rammet Forsvarets evne til å inngå kontrakter og gjennomføre prosjekter.

Saken blir fulgt opp.

6.1.3.2 FORSVARET

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Forsvarets regnskap for 2006 som omfattet blant annet styrkeproduksjon, operativ virksomhet og logistikk, prognoseverktøy og lønn.

Lønn

Revisjonen i 2007 viser at styrket intern kontroll har medført færre feil på en rekke områder, men fortsatt vurderes kontrolltiltakene til ikke å være tilfredsstillende før og mellom lønnskjøringer. Personalmedarbeidere i Forsvaret har anledning til å registrere lønnsforhold på seg selv. Disse registreringene kontrolleres av Forsvarets lønnsadministrasjon gjennom en egen rapport. Det har vært økte kontroller rettet mot avdelinger med gjentakende feil i lønnsrutinene. Nye rutiner er utarbeidet, og opplæring er videreført. Det er lagt inn varslings i egenregistreringssystemet for lønn ved overtredelse av timeantall i henhold til arbeidsmiljølovens begrensninger. Det har vært en gjennomgang og opprydding av gamle innlagte variabler i lønnsystemet. Feilutbetalinger av lønn følges opp av Forsvarsdepartementet i styringsdialogen.

Saken blir fulgt opp.

6.1.4 Riksrevisjonen uttaler

NYE FREGATTER – DRIFTS- OG TESTFASE FRAM MOT GARANTIUTLØPSDATO

Riksrevisjonen er kritisk til at mangler ved fregattene ikke er rettet til avtalt tid i garantiperioden, og at det er mangler ved leveranser av reservedeler og vedlikeholdsdokumentasjon. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at testprogrammer og seilingsaktivitet blir gjennomført i henhold til fastlagte planer for å fastslå om fartøyene tilfredsstillende kravene i kontrakten.

FORSVARSDEPARTEMENTET

Riksrevisjonen er kritisk til at det er mangelfull sporbarhet og dokumentasjon av anskaffelser i departementet. Dette gjør det vanskelig å etterprøve om kravene til offentlige anskaffelser er fulgt.

FORSVARET

Riksrevisjonen mener det er uheldig at Forsvaret ikke har en samlet oversikt over alle gyldige rammeavtaler. Dette kan blant annet føre til at gyldige avtaler ikke er kjent og blir benyttet slik at Forsvaret ikke oppnår de priser og/eller de betingelser som er forutsatt.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er avdekket brudd på bevilgningsreglementets regler om periodisering ved at det ble gitt anledning til å fylle opp lager mot at betaling kunne finne sted i 2008. I strid med

Forsvarets eget regelverk for anskaffelser er det avdekket at Forsvaret har inngått avtaler med leverandører hvor innehaver er ansatt i Forsvaret.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at de forsvargrenvise materielle regnskapene ikke er å jour.

Riksrevisjonen er videre kritisk til at Forsvaret fortsatt har et stort antall forfalte fakturaer. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp forholdene i styringsdialogen slik at staten ikke påføres unødige kostnader som blant annet forsinkelsesrenter og inkassoutgifter.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvaret har brutt bevilgningsreglementet (kontant- og ettårsprinsippene) ved å ha framskyndet utbetalinger for i alt 153 mill. kroner ved årsskiftet, slik at disse feilaktig ble belastet 2007-regnskapet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet skriftlig har presisert overfor Forsvaret at reglementet skal overholdes, og at det ikke er anledning å forsere normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet.

Riksrevisjonen er også kritisk til at Forsvaret har gått utover fullmaktene i forhold til inngåelse av forpliktelser på investeringsiden. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet anser omfanget av omdefinering av midler, ca. 270 mill. kroner fra drift til investering for å være marginalt og gjelder få tilfeller. Riksrevisjonen anser denne omdefineringen som betydelig.

Riksrevisjonen er også kritisk til at kontrakt om anskaffelse av nye sjømålsmissiler ble framforhandlet før avtale om drift og vedlikehold, og at anbefalingene i rapport fra ekstern kvalitetssikrer for å motvirke monopolsituasjon ikke ble fulgt. Kostnader til drift og vedlikehold utgjør en vesentlig usikkerhet, og Riksrevisjonen vurderer de mulige kostnadsmessige konsekvensene som betydelige.

FORSVARSBYGG

Riksrevisjonen er kritisk til at Forsvarsbygg ikke har fulgt anskaffelsesregelverket ved kjøp av enkelte konsulenttjenester i tilknytning til utbyggingen av Rena leir. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet ikke har uttalt seg til spørsmålene om Forsvarsbyggs praksis kan ha medført økte kostnader, og hvorvidt tap av historikk og erfaring har bidratt til at enkelte leverandører har fått tilnærmet monopolsituasjon på leveranser av tjenester.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsbygg har iverksatt tiltak og forutsetter at Forsvarsdepartementet følger opp disse i styringsdialogen med Forsvarsbygg.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det er avgitt fire avsluttende revisjonsbrev for Forsvarsdepartementets underliggende virksomheter. To virksomheter har

mottatt revisjonsbrev uten merknader, mens Forsvaret og Forsvarsbygg har fått revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen viser til at det ved behandling av St.prp. nr. 48 (1999–2000) Anskaffelse av nye fregatter, ble lagt til grunn at fregattene ved avsluttede test- og verifikasjonsprogrammer fullt ut skulle tilfredsstille de tekniske og funksjonelle krav prosjektet fastsatte. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen på bakgrunn av den foretatte revisjon er kritisk til at mangler ved fregattene ikke er rettet til avtalt tid i garantiperioden, og at det er mangler ved leveranser av reservedeler og vedlikeholdsdokumentasjon.

Komiteen registrerer at departementet mener det er vanskelig å vurdere hvorvidt redusert seilingsaktivitet og gjennomføring av tester vil ha konsekvenser for driften av fartøyene. Departementet viser til at Forsvarsstaben har vurdert situasjonen slik at manglende gjennomføring av tester ikke vil ha innvirkning på gjennomføringsrisikoen og kostnadsrisikoen for fregattprosjektet og slutter seg til denne vurderingen.

Komiteen viser til at spørsmålet om mangler ved reservedeler m.v. ikke eksplisitt er kommentert i departementets svar og ber Riksrevisjonen følge saken.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen også for 2007 kritiserer Forsvarsdepartementet for mangelfull sporbarhet og dokumentasjon ved anskaffelser. På tross av departementets forsikring i brev av 20. august 2007 til Riksrevisjonen, gjengitt i Dokument nr. 1 (2007–2008) om at "Brudd på anskaffelsesregelverket i Forsvaret, herunder eventuelle mangler knyttet til anskaffelsesprotokoller, er prinsipielt uakseptabelt, og følges kontinuerlig opp gjennom den etablerte tiltakslisten for tilfredsstillende økonomistyring og forsvarlig forvaltning (TØFF)", er det fortsatt betydelige mangler. Komiteen noterer at departementet opplyser at de har iverksatt tiltak for å bedre rutinene innen anskaffelsesområdet. Sporbarhet er avgjørende for kontrollorganets mulighet for å drive en effektiv kontroll med anskaffelsene. Komiteen forutsetter at departementet følger opp forholdet og ber om at saken kommenteres i tilknytning til Dokument nr. 1 for budsjettåret 2008.

Komiteen viser til at mangler ved materiellforvaltningen har stått på listen over problemområder gjennom flere år. I forbindelse med revisjonen for 2007 har det vært foretatt undersøkelser ved 27 enheter. Kontrollen har avdekket at de forsvarsgrenvise randsystemene fortsatt ikke er à jour, at egenkontrollene i noen tilfeller er fraværende eller bare delvis utført, og at det er betydelige differanser i regnskapene som ikke er avklart. Dette er forhold som også ble tatt opp i tilknytning til Dokument nr. 1 for budsjettårene 2005 og 2006.

Komiteen er ikke tilfreds med Forsvarets håndtering av saken og ber om at saken gis høy prioritet. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen holder fokus på problemområdet og ber om å bli holdt orientert.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonens gjennomgang har avdekket at Forsvaret har gått ut over sine fullmakter ved inngåelse av en rekke kontrakter og følgelig har forpliktet seg økonomisk for betydelige beløp på investeringskapitlet. Komiteen har merket seg at Forsvarsdepartementet erkjenner forholdet. Komiteen mener at slikt fullmaktsbrudd er uheldig og forutsetter at departementet sørger for å unngå tilsvarende feil for fremtiden.

Komiteen registrerer at det også for 2007 opereres med et betydelig antall inkassosaker. I følge Riksrevisjonen er antallet omtrent på samme nivå som i 2006 og med kostnader til morarenter og inkassosalærer på 1,4 millioner kroner. Komiteen viser til sine merknader til revisjonen for 2006 hvor komiteen fant økningen i forfalte, ubetalte fakturaer uakseptabel og forutsatte at departementet tok tak i forholdet. Komiteen ser i likhet med Forsvarsdepartementet alvorlig på at Forsvaret ikke har lyktes med å redusere antall ubetalte fakturaer i 2007 og forutsetter at saken gis høy prioritet. Departementet må følge regelmessig opp med kontroller for å se til at Forsvaret nå rydder opp i dette. Komiteen ber om å bli orientert om så vel antall ubetalte forfalte fakturaer, som morarenter og inkassosalærer i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2008.

Komiteen har merket seg at Forsvaret forserte en rekke utbetalinger ved årsskiftet 2007. Av 92 kontrollerte utbetalinger som ble foretatt i desember 2007, hadde 37 fakturaer forfall i 2008. Komiteen vil understreke at forsering av innbetalinger for å hindre mindreforbruk og derved bortfall av bevilgete midler, er i strid med bevilgningsreglementet og følgelig ikke akseptabelt. Komiteen forutsetter at Forsvaret for fremtiden følger regelverket.

Komiteen viser til at også statsregnskapet for 2007 viser en betydelig mindretgift på posten for større utstyrsanskaffelser og vedlikehold. Beløpet er mindre enn i 2006, men fortsatt betydelig. 653,4 millioner kroner eller 8,13 pst av bevilgningen sto ubenyttet ved årsskiftet. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger saken.

Komiteen registrerer med tilfredshet at antall feilutbetalinger av lønn ble betydelig redusert i 2007 og forutsetter at det arbeides videre med å perfektionere betalingsrutinene.

Komiteen har merket seg diverse avvik mellom etablerte strukturkrav og langtidspanen. På bakgrunn av opplysning om at Riksrevisjonen for tiden gjennomfører en forvaltningsrevisjon om omstilling i Forsvaret hvor disse temaene inngår, finner komi-

te en ikke grunn til å gå nærmere inn på disse spørsmålene.

Komiteen viser til at Forsvarsbygg har unnlatt å følge anskaffelsesreglementet ved kjøp av enkelte konsulenttjenester i tilknytning til utbyggingen av Rena leir. Komiteen har merket seg at Forsvarsdepartementet ser alvorlig på forholdet og forutsetter at departementet følger opp saken i styringsdialogen med Forsvarsbygg.

7 HELSE- OG OMSORGS- DEPARTEMENTET

7.1 Sammendrag

7.1.1 *Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

7.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Helse- og omsorgsdepartementet har ansvar for 11 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 10 revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknad til Helsedirektoratet.

Riksrevisjonens kontroll har også omfattet statsrådets forvaltning av statens interesser i fire regionale helseforetak, 32 underliggende helseforetak, ett særlovsselskap og ett deleid aksjeselskap. Riksrevisjonen har flere merknader til statsrådets forvaltning av helseforetakene.

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

Nasjonalt folkehelseinstitutt – svakheter ved helseregistrenes kvalitet

Nasjonalt folkehelseinstitutt har som mål å fremme helsetilstanden i befolkningen ved å innhente kunnskap om utviklingstrekk som påvirker folks helse. Instituttet skal også gi kunnskapsbaserte råd som kan bidra til bedre helse.

Det er etablert flere registre som gir et informasjonsgrunnlag for utforming og gjennomføring av helsepolitikken. Registerne brukes av myndigheter, helseforetak, kommuneleger og forskere.

Formålet med revisjonen har vært å vurdere om instituttet følger helseregisterloven og føringer gitt i tildelingsbrev fra departementet. Riksrevisjonen har vurdert tre helseregistre ved Nasjonalt folkehelseinstitutt:

- Dødsårsaksregisteret
- Medisinsk fødselsregister
- System for vaksinasjonskontroll (SYSVAK)

Riksrevisjonens kontroll viser utfordringer knyttet til registrenes kvalitet som grunnlag for styring.

Det er mange aktører involvert. Dette påvirker oppdatering og tilgjengelighet av data. Revisjonen har merket seg at helseregistrene er avhengige av folkeregisteret for å sikre kvalitet. Det er avvik mellom opplysninger i sentrale helseregistre og folkeregisteret.

Dødsårsaksregisteret – svakheter ved oppdatering

Riksrevisjonens kontroll viser at det er store svakheter ved oppdatering av registeret. Statistikken fra Dødsårsaksregisteret fra 2005 er først gjort tilgjengelig i oktober 2007.

Nasjonalt folkehelseinstitutt opplyser at registeret ikke er tilstrekkelig til overvåking av dødsfall ved for eksempel en pandemi.

Departementet uttaler at regjeringen i mars 2008 har besluttet at det skal iverksettes et forprosjekt for et nasjonalt helseregisterprosjekt. Målet for arbeidet vil være å legge til rette for bedre utnyttelse av data og kvalitet i de sentrale helseregistrene. Dødsårsaksregisteret er blant de registre som vil omfattes av prosjektet.

Medisinsk fødselsregister – fremdeles utstrakt bruk av papirskjemaer

Departementet har stilt krav til de regionale helseforetakene om bruk av elektroniske meldinger om fødsler og svangerskapsavbrudd.

Riksrevisjonens kontroll viste at ca. 50 prosent av meldingene er elektroniske, mens resten er oversendt i papirformat.

Departementet uttaler at de har tatt opp saken med de enkelte regionale helseforetak i 2008. De regionale helseforetakene skal påse at systemet for elektroniske meldinger til Medisinsk fødselsregister kommer på plass i løpet av 2008. Departementet har tildelt ekstra midler til Nasjonalt folkehelseinstitutt til gjennomføring av elektronisk melding om fødsler og svangerskapsavbrudd.

System for vaksinasjonskontroll (SYSVAK) – ikke samsvar mellom lokale og sentrale data

Formålet med Sysvak er å samle inn og behandle opplysninger til det sentrale vaksinasjonsregisteret. Helsestasjoner og annet helsepersonell som gir vaksinasjoner i henhold til barnevaksinasjonsprogrammet, plikter å melde opplysningene til det sentrale SYSVAK-registeret.

Riksrevisjonens kontroll viste at det er dårlig samordning mellom lokale og sentrale registre for vaksinasjonskontroll. For flere kommuner er det ikke samsvar mellom den lokale databasen og SYSVAKs sentrale database. Årsaken kan være svak kommunikasjon mellom den lokale databasen og SYSVAK. Det er også problemer med manglende personnum-

mer og registrering av feil fødselsdato, og det kan videre oppstå feil når barn flytter fra én kommune til en annen. En konsekvens er at SYSVAK oppgir feilaktig vaksinasjonsdekning for enkelte kommuner.

Nasjonalt folkehelseinstitutt opplyser at de ikke har de nødvendige virkemidlene for å oppgradere kommunenes journalsystemer eller kontrollere deres rutiner.

Departementet uttaler at Skattedirektoratet og Folkehelseinstituttet over tid har hatt en dialog for å løse de problemene som Riksrevisjonen peker på. Mange av problemene kan løses ved at instituttet sentralt har en kopi av relevante og nødvendige opplysninger fra Folkeregisteret der helsepersonell kan gis tillatelse til å søke på personer over hele landet. Dette vil sikre samsvar mellom lokal database og SYSVAK sentralt, da det tas utgangspunkt i de samme opplysningene. En slik søkefunksjon vil forhindre at en person som flytter mellom kommuner risikerer å få samme vaksine flere ganger. Dette vil også bidra til en sikrere identifisering og kvalitetssikring av at vaksinasjon blir registrert på riktig person i SYSVAK.

Mangelfull styring av e-forvaltning – manglende implementering av ikt-føringer ved Nasjonalt folkehelseinstitutt

Riksrevisjonen har vurdert departementets strategier og styring av e-forvaltning i lys av regjeringens handlingsplan for ikt, eNorge 2009 for perioden 2006–2009.

Riksrevisjonen har sett spesielt på hvordan ikt-føringene i tildelingsbrevet er tatt ned i styringen av Nasjonalt folkehelseinstitutt.

Riksrevisjonens kontroll viser at ikt-føringene i tildelingsbrevet for 2007 ikke er nedfelt i interne styringsdokumenter ved instituttet. Satsingene er ikke reflektert i rapporteringen fra instituttet. Departementet har heller ikke hatt dette som tema i sin styringsdialog med instituttet for 2007.

Departementet uttaler at saken sto på dagsordenen i etatsstyringsmøtet våren 2008, og at de ble enige om å igangsette en dialog om oppfølging av føringene fra tildelingsbrevet for 2007.

Mangelfull styring i helsetjenesteforvaltningen under Arbeids- og velferdsetaten – risiko for misligheter og feilutbetalinger

Forvaltningsansvaret for helserefusjoner ligger i Arbeids- og velferdsetaten ved NAV Helsetjenesteforvaltning, men Helse- og omsorgsdepartementet er konstitusjonelt ansvarlig departement. Området er planlagt overført fra Arbeids- og velferdsetaten til Helsedirektoratet innen 2010.

NAV Helsetjenesteforvaltning utbetaler refusjoner for ca. 23 mrd. kroner i året.

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt føringer i Arbeids- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsetaten, uten at det er avklart hvordan føringene skal følges opp i samhandling mellom de to departementene. Få av føringene er målbare, og det er ikke definert styringsparametere eller rapporteringskrav for å måle kvaliteten på og resultatene av kontrollarbeidet ved NAV Helsetjenesteforvaltning. Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport omtaler ikke alle føringene fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Riksrevisjonens kontroll viser at innføringen av ikt-løsningen Kontrollsystem for Utbetaling av HelseRefusjoner (KUHR) ikke har gitt forventet gevinstrealisering ved å frigjøre ressurser til å styrke kontrollarbeidet. Dette skyldes blant annet at systemet ikke er fullstendig utviklet som kontroll- og saksbehandlingssystem slik som Arbeids- og sosialdepartementet forutsatte i 2005. Det er også få behandlere som har tatt i bruk elektronisk løsning for innsending av oppgjør.

Revisjonen viser også at NAV Helsetjenesteforvaltning ikke har et enhetlig og sporbart system for oppfølging, vurdering og kontroll av identifiserte avvik i kontrollarbeidet. Det er manglende sporbarhet og gyldighet i resultatrapporteringen samt mangler knyttet til endringshåndtering, tilgangskontroller og rolledefinisjoner i KUHR.

De avdekkede svakheter svekker kvaliteten på kontrollarbeidet og øker risikoen for misligheter og feilutbetalinger.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det pågår et arbeid med å legge fram et forslag til lovendring om å pålegge leger som samhandler med NAV å sende inn elektroniske refusjonskrav, sykemeldinger og legeerklæringer.

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

De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

Riksrevisjonen har kontrollert de regionale helseforetakenes rapportering og måloppnåelse i forhold til kravene i oppdragsdokumentene for 2007.

Kvalitet på rapporteringen

Det er fremdeles vanskelig å vurdere måloppnåelsen innen flere områder, for eksempel innen aktivitetsvekst og psykisk helsevern. Dette skyldes at regionene rapporterer ulikt eller ufullstendig på krav som er stilt. Alle de regionale helseforetakene påpeker selv at det fortsatt er behov for å bedre kvaliteten i virksomhetsdataene.

Departementet erkjenner at ulikheten i utforming av de regionale helseforetakenes rapportering gjør at det er en utfordring å sammenligne måloppnåelsen.

Måloppnåelse – indikatorer/styringsvariabler

Helseforetakene skal normalt ikke ha korridorpasienter. Tall fra Norsk pasientregister (NPR) viser at gjennomsnittlig andel korridorpasienter innen somatikk på landsbasis var på 2,2 prosent per 3. tertial 2007. Dette er samme andel som for tilsvarende periode i 2006.

Minst 80 prosent av epikrisene skal være sendt ut innen sju dager etter utskrivning. Ingen regioner når dette målet.

Ingen regioner når målet om at det skal være mindre enn 5 prosent strykninger på planlagte operasjoner. Gjennomsnittlig andel på landsbasis i 3. tertial 2007 var på 8,3 prosent, mot 8,5 prosent i samme periode i 2006.

Ett av målene på kvalitet er andelen pasienter som er tildelt individuell plan innenfor gruppene barnehabilitering, hyperkinetisk forstyrrelse (ADHD) og schizofreni. Tall fra NPR viser at innen barnehabilitering fikk 34 prosent av pasientene på landsbasis tildelt individuell plan i 3. tertial 2007, en økning fra 27 prosent i samme periode i 2006. Innen hyperkinetisk forstyrrelse rapporterer de regionale helseforetakene andeler mellom 2 og 25 prosent for 3. tertial 2007. For gruppen med schizofreni rapporterer de regionale helseforetakene andeler mellom 26 og 36 prosent. Det er store regionale forskjeller i andel som blir tildelt individuell plan i alle gruppene.

Departementet uttaler at tallene for 2007, til tross for iverksatte tiltak, viser at resultatene kan bli bedre.

Måloppnåelse – aktivitet

Det framgår av oppdragsdokumentene for 2007 at aktiviteten skal kunne videreføres på om lag samme høye nivå som i 2006. Aktivitetsdata fra NPR for somatisk spesialisthelsetjeneste 2007 viser at det har vært en økning i antall DRG-poeng på totalt 2,3 prosent fra 2006 til 2007.

Den prosentvise veksten innenfor psykisk helsevern og rusbehandling skal være sterkere enn innen somatikk, men det er ikke spesifisert i oppdragsdokumentene hvilket mål på vekst som skal benyttes. Siden de regionale helseforetakene i varierende grad har rapportert ut fra vekst målt i kostnader og ut fra vekst målt i aktivitet, er det vanskelig å vurdere måloppnåelsen på dette punktet.

Departementet viser til at de regionale helseforetakenes regnskaper først ble offisielle i april/mai. Dette påvirket departementets behandling av kravet om at prosentvis vekst innenfor psykisk helsevern og rusbehandling skal være sterkere enn innen somatikk. Departementet vil derfor ikke konkludere på

kravet før gjennomgangen fra beregningsutvalget for spesialisthelsetjenesten foreligger.

Måloppnåelse – områder med særlig fokus i oppdragsdokumentene

Psykisk helsevern

I oppdragsdokumentene for 2007 framgår det at de distriktpspsykiatriske sentrene (DPS) skal være faglig og bemanningsmessig i stand til å ivareta det generelle behandlingsbehovet i spesialisthelsetjenesten / psykisk helsevern. Sykehusavdelingene skal ivareta spissfunksjoner, og ressursfordelingen mellom DPS og sykehus må tilpasses oppgavefordelingen. Ut fra rapporteringen i årlig melding ser det ut til å gjenstå en del før DPSene har tilstrekkelig kapasitet, og ressursfordelingen mellom DPS og sykehus er avklart og tilpasset oppgavefordelingen. De regionale helseforetakene skal også vurdere behovet for sikkerhetsplasser og opprette tilstrekkelig med plasser. På landsbasis ser det ikke ut til at det er etablert tilstrekkelig kapasitet for sikkerhetsplasser.

En kvalitetsindikator sier at minst 90 prosent av pasientene innen psykisk helsevern for barn og unge skal bli diagnostisert etter ICD-10. Både tall fra Fritt sykehusvalg og rapportering i årlig melding viser at ingen foretaksgrupper når dette målet.

En annen kvalitetsindikator er at ventetid på vurdering innen barne- og ungdomspsykiatrien skal være mindre enn 10 dager. Det er mangelfull rapportering på denne indikatoren i årlig melding. Tall fra Fritt sykehusvalg viser imidlertid at median ventetid til første vurdering og konsultasjon i 2. tertial 2007 var på 44 dager for pasienter med rett til nødvendig helsehjelp. Det er en økning på én dag fra samme periode i 2006.

Habilitering og rehabilitering

I oppdragsdokumentene er det stilt krav om at kapasiteten skal styrkes i forhold til 2006-nivå når det gjelder plasser i sykehus og andre institusjoner som yter tjenester innen spesialisert rehabilitering, og når det gjelder tilsatte som er knyttet til poliklinikk og team. Ut fra rapporteringen i årlig melding ser det ikke ut til at kravet om kapasitetsøkning er nådd på landsbasis, men det er ulik måloppnåelse mellom helseregionene. Det rapporteres i liten grad om antall tilsatte i poliklinikk og team.

I oppdragsdokumentene ble det stilt ulike krav til de regionale helseforetakene om antall Cochlea-implantasjoner. Helse Vest har oppfylt kravet som stilles. Helse Sør-Øst, som skulle øke antall operasjoner til 70, har gjennomført 52 operasjoner på nye pasienter og 18 reoperasjoner. Departementet viser til at de i oppdragsdokumentene for 2008 har presisert at kravene gjelder operasjoner på nye pasienter. Det ble

stilt krav om at Helse Midt-Norge skulle øke antall operasjoner til 30 i samarbeid med Helse Nord, og at pasienter fra begge regioner skulle tilbys operasjoner ved St. Olavs Hospital. Disse to regionene har imidlertid ikke inngått samarbeid i 2007. Helse Midt-Norge rapporterer i årlig melding at de har operert 30 pasienter, men det framgår ikke om noen av pasientene som er operert er fra Helse Nord.

Tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddel-avhengige

I oppdragsdokumentene ble det stilt krav om at de regionale helseforetakene skal sikre at rutiner ved utskrivning etter endt behandling eller ved behandlingsavbrudd gir en god oppfølging for kommunale tjenesteytere. Alle de regionale helseforetakene, unntatt Helse Sør-Øst, rapporterer om utfordringer og/eller svakheter når det gjelder å sikre sammenhengende tiltakskjeder for rusmiddelmissbrukere.

Departementet har ingen merknader til Riksrevisjonens vurdering av årlig melding når det gjelder psykisk helsevern. Departementet mener det er positivt at det er sterk oppmerksomhet rettet mot rehabilitering og habilitering, og at det arbeides langsiktig. Departementet har i oppdragsdokumentene for 2008 presisert at området skal styrkes ytterligere. Departementet viser til at rutiner for kommunal oppfølging for rusmiddelavhengige etter sluttført eller avbrutt behandling er et tema som på generelt grunnlag er omfattet av Nasjonal rammeavtale mellom regjeringen og KS.

De regionale helseforetakenes måloppnåelse i forhold til økonomiske krav

På foretaksmøtene i februar 2007 stilte departementet krav om at de regionale helseforetakene skulle oppnå bestemte resultatkrav, jf. tabell 1. Nytt fra 2007 er at fulle avskrivningskostnader knyttet til de regionale helseforetakenes åpningsbalanser skal framkomme i resultatbegrepet de måles etter. Helseforetakenes pensjonskostnader økte i 2007 på grunn av endrede økonomiske forutsetninger. På foretaksmøtene i januar 2008 ble det derfor vedtatt at økte pensjonskostnader ikke skal regnes med i resultatkravet for 2007.

Det er negative avvik mellom eiers krav og oppnådde økonomiske resultater i samtlige foretaksgrupper. Størrelsen på avvikene varierer mellom regionene. Helse Sør-Øst har et betydelig negativt resultat sett opp mot resultatkravet. Det negative avviket mellom eiers krav og korrigert resultat er forbedret i forhold til 2006 i Helse Midt-Norge og i Helse Vest, og i noen grad i Helse Nord. Ettersom det i 2006 ble rapportert om resultat korrigert for avskrivningskostnader, kan resultatene imidlertid ikke sammenlignes direkte.

Stiftelser med nær tilknytning til helseforetak

Riksrevisjonen har kartlagt omfanget av stiftelser innen helseområdet med tilknytning til helseforetak.

Kartleggingen viser at 23 stiftelser som er registrert i Stiftelsesregisteret kan anses å ha nær tilknytning til helseforetak, og at Stiftelsestilsynet bare har mottatt informasjon om hvem som er opprettere og avgivere for 11 av disse. Ingen av de 11 stiftelsene er gitt unntak fra hovedregelen om ikke å foreta utdeling til oppretter. Videre viser kartleggingen at i 15 av de 23 stiftelsene er alle styremedlemmene i stiftelsene ansatt i helseforetaket. I fire stiftelser er noen av styremedlemmene ansatt i helseforetaket.

Manglende oversikt over hvem som er oppretter og avgiver av grunnkapitalen, øker risikoen for overtredelse av stiftelsesloven. At styremedlemmer i stiftelsene er ansatt i helseforetak vil etter Riksrevisjonens vurdering øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og vanskelige habilitetsspørsmål.

Departementet viser til at det på foretaksmøtene i februar 2007 ba de regionale helseforetakene om å etablere gjennomgående rutiner for håndtering av forholdet til gaver, stiftelser, legater og fond som tilgodeser formål knyttet til spesialisthelsetjenesten eller driver virksomhet i forbindelse med den offentlige spesialisthelsetjenesten. På foretaksmøtene i januar 2008 ble det stilt krav om at tverr-regionalt arbeid skulle iverksettes, og at rapport skulle sendes departementet innen 30. april 2008. Departementet opplyser at fristen er utsatt til 20. september 2008, og at det i den sammenheng vil være naturlig å gå inn på spørsmål rundt eventuelle rollesammenblandinger, habilitetsspørsmål og stiftelsers selvstendighet.

Organiseringen av internrevisjonen i Helse Nord RHF

I foretaksmøtene i januar 2005 ble de regionale helseforetakene pålagt å etablere internkontroll og internrevisjon.

Internrevisjon er etablert i alle de regionale helseforetakene. Organiseringen av internrevisjonen i Helse Nord RHF innebærer at den i stor grad er underlagt administrasjonens vurderinger av totalbehovet til hele Helse Nord RHF med hensyn til risiko og ressurser. Kontrollkomiteen er et underutvalg av styret i Helse Nord RHF. I Kontrollkomiteens årsrapport for 2007 framkommer det at komiteen er bekymret for at budsjettet for internrevisjonen i 2008 er vesentlig redusert i forhold til tidligere år, og at situasjonen innebærer en klart svekket forutsigbarhet og mulighet til hensiktsmessig og effektiv framdrift i internrevisjonens arbeid.

Departementet påpeker at internrevisor i Helse Nord har full disposisjonsrett over eget budsjett, men at det ut fra behovet for arbeidsdeling knyttet til bestilling og anvisning er valgt en løsning der anvis-

ningsrett er lagt til leder for serviceseksjonen i Helse Nord RHF. Departementet mener at Helse Nord RHF har gjort et godt arbeid i å få etablert en velfungerende internrevisjon, men departementet vil fortsatt legge vekt på arbeidet med internkontroll i de regionale helseforetakene.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det risiko for at organiseringen av internrevisjonen i Helse Nord RHF ikke sikrer tilstrekkelig uavhengighet fra administrasjonen, og at forholdene ikke ligger til rette for at internrevisjonen kan gjennomføre de kontroller den anser som nødvendig for at styret skal kunne ivareta sine kontrolloppgaver.

Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold ved de regionale helseforetakene

Avvik knyttet til kap. 732 post 77 – refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2005–2006) om et avvik på 40,5 mill. kroner mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og statsregnskapet vedrørende kap. 732 post 77. Kontrollen for 2006 viste at til tross for at foretakenes artskonti var endret med virkning fra og med 2006, var det fortsatt avvik på 36,8 mill. kroner mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og statsregnskapet. De regionale helseforetakene oppga å ha mottatt 36,8 mill. kroner mer enn det som var ført i statsregnskapet. 18. september 2007 mottok Riksrevisjonen tilleggsopplysninger fra departementet om at de regionale helseforetakene for 2006 hadde mottatt 11,8 mill. kroner mindre enn det som er ført i statsregnskapet. Kontrollen for 2007 viser at de regionale helseforetakene oppgir å ha mottatt 124,2 mill. kroner mer enn det som er ført i statsregnskapet.

Saken blir fulgt opp.

Tildeling av enerett til Helse Vest IKT AS

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2005–2006) om at tildelingen av eneretten til Helse Vest IKT AS var i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. I forkant av rapporteringen var det enighet om at Helse Vest IKT AS var å anse som et offentlig organ. Departementet delte Riksrevisjonens vurdering om at eneretten ikke var kunngjort korrekt, og opplyste at tildelingen av eneretten ble kunngjort på nytt på Norsk Lysingsblads hjemmesider 22. september 2005.

Departementet har fortsatt ikke gitt en vurdering av om tildelingen av eneretten også omfattet vareleveranser, og opprettholder sitt syn om at tildelingen av eneretten kan begrunnes i tvingende og allmenne hensyn. Helse Vest RHF opplyste at løsningen med å tildele Helse Vest IKT AS en enerett var "den mest

hensiktsmessige og økonomisk fordelaktige" for foretaksgruppen. Det er ikke framkommet nye opplysninger, argumenter eller momenter i saken. Riksrevisjonen stiller fortsatt spørsmål om vilkåret om at vedtaket om å tildele eneretten må være begrunnet i allmenne eller tvingende hensyn for å være forenlig med EØS-avtalen, er oppfylt. Siden departementet opprettholder sitt syn om at tildelingen av eneretten kan begrunnes i tvingende og allmenne hensyn, har Riksrevisjonen bedt om at saken forelegges regelverksforvalter, Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

7.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

7.1.2.1 HELSEDIREKTORATET

Revisjonen av tilskudd til kommunalt rusarbeid – samordning med tilskudd til boligsosialt arbeid

Riksrevisjonen har kontrollert tilskudd til kommunalt rusarbeid under Helse- og omsorgsdepartementet. Kontrollen viser risiko for manglende styring og samordning av tjenester for brukeren.

Tilskuddsordningen er sett i et samordningsperspektiv med tilskudd til boligsosialt arbeid under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Begge tilskuddsordningene er forvaltet av Helsedirektoratet. For regnskapsåret 2007 er det utbetalt 142,7 mill. kroner til kommunalt rusarbeid og 140,4 mill. kroner til boligsosialt arbeid.

Revisjonen av tilskudd til kommunalt rusarbeid viser:

- Uklare kriterier for måloppnåelse
- Uklare roller og ansvar i tilskuddsforvaltningen
- Varierende kjennskap til regelverk for tilskudd til kommunalt rusarbeid
- Varierende informasjon til fylkesmannsembetene
- Varierende oppfølging av tilskuddsmottaker
- Fragmenterte virkemidler
- Utfordringer ved å ta i bruk "individuell plan"

Helsedirektoratet viser til at det har vært utfordringer knyttet til tydelighet og sammenheng mellom mål og resultater. For 2007 ble ordningen gjennomført uten godkjent regelverk. Regelverket lå da i departementet for godkjenning. Fra 2008 vil forvaltningen av tilskudd til kommunalt rusarbeid bli lagt til fylkesmannsembetene.

Departementet uttaler at regelverk for tilskuddsordningen er etablert fra og med 2008. I regelverket er det blant annet tatt inn en bestemmelse om at kommunene skal rapportere om bruken av individuell plan. Helsedirektoratet har fått i oppdrag å videreutvikle et statistikk- og dokumentasjonssystem, her-

under indikatorer. Hensikten er å gi lokale og sentrale myndigheter et bedre styringssystem. Det er også etablert et rapporteringssystem for iverksetting av tiltak i opptrappingsplanen for rusfeltet knyttet til budsjettprosessen. Departementet vil ta med Riksrevisjonens merknader i arbeidet med å utvikle og forbedre styringsdialogen.

Anskaffelser i Helsedirektoratet – brudd på lovverk

Riksrevisjonens kontroll viser vesentlige svakheter i direktoratets anskaffelser. Dette kan medføre risiko for dårlig økonomistyring, manglende ressursutnyttelse og misligheter.

For alle anskaffelser gjelder krav til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og gjennomsiktighet.

Direktoratet har vedtatt bruk av felles elektronisk anskaffelsesstøttesystem (EASS). Systemet skal gi støtte til valg av riktig anskaffelsesprosedyre, gi beslutningsstøtte og dokumentmaler, samt produsere den endelige anskaffelsesprotokollen. Anskaffelsesprotokollen og tilhørende dokumenter skal overføres til Helsedirektoratets felles arkivsystem.

Helsedirektoratet har i 2007 foretatt anskaffelser for ca. 378 mill. kroner. Riksrevisjonen har sett på 17 kontrakter der anskaffelsene er over 500 000 kroner, og der regelverket stiller krav til anbudskonkurranse.

Revisjonen viser at det er manglende toveis kontrollspor mellom kontrakter og økonomisystem og at det i 6 av 17 kontrakter er foretatt direkte kjøp fra leverandør uten konkurranse, i tillegg til at det mangler anskaffelsesprotokoll.

Helsedirektoratet meddeler at det er eksisterende svakheter i systemene. De innfører nytt anvisningssystem for fakturaer og vurderer endringer i økonomi- og arkivsystemet. På lengre sikt vil direktoratet etablere et prosjekt for å styrke forvaltningskompetansen. De vil videre vedta en plan for innføring av risikostyring, og de vurderer å utvide regnskapssystemet med en anskaffelsesmodul.

Departementet uttaler at de i den ordinære styringsdialogen vil be Helsedirektoratet rapportere om framdriften i implementeringen av tiltakene de planlegger å iverksette.

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

Riksrevisjonen har to generelle merknader til forvaltningen av alle de regionale helseforetakene. I tillegg har Riksrevisjonen to spesifikke merknader til forvaltningen av de regionale helseforetakene.

7.1.3.1 UTVIKLING I VENTETID OG PRAKTISERING AV PRIORITERINGSFORSKRIFTEN

Utvikling i ventetid innen utvalgte pasientgrupper

Stortinget har forutsatt at ordinært avvirket gjennomsnittlig ventetid for rettighetspasienter innen somatikk ikke skal økes, og at den skal reduseres innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmisbrukere (TSB). Riksrevisjonen har undersøkt utviklingen i ventetid innen følgende grupper: somatikk, inklusiv revmatiske sykdommer og fysikalsk medisin og rehabilitering, psykisk helsevern for voksne (VOP), psykisk helsevern barn og unge (BUP) og TSB.

Statistikk vedrørende ventetider ble trukket tilbake av Norsk pasientregister (NPR) i slutten av 2007 på grunn av ujevn kvalitet. Riksrevisjonen antar likevel at tallene kan si noe om utviklingen i ventetid og tolkningen av prioriteringsforskriften i perioden.

Undersøkelsen viser at ovennevnte krav til ventetid ikke er innfridd. Nasjonalt har det innen somatikk, inklusiv revmatiske sykdommer og fysikalsk medisin og rehabilitering, vært en økning i gjennomsnittlig ventetid for rettighetspasienter fra 3. tertial 2006 til 3. tertial 2007. I samme periode har gjennomsnittlig ventetid for rettighetspasienter innen VOP også økt, mens det innen BUP har vært en reduksjon. Ventetiden for rettighetspasienter innen BUP er likevel den lengste sammenlignet med områdene somatikk, fysikalsk medisin og rehabilitering, og VOP.

Praktisering av prioriteringsforskriften innen utvalgte pasientgrupper

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2006–2007) om store variasjoner mellom de regionale helseforetakene i andelen pasienter som ble tildelt rett til nødvendig helsehjelp per 3. tertial 2005. I februar 2006 ble tiltaket "Riktigere prioriteringer i spesialisthelsetjenesten" iverksatt med det formål å utvikle en helhetlig strategi som kan gi større sikkerhet for at spesialisthelsetjenesten driver sin virksomhet i samsvar med gjeldende normer for prioritering.

Stortinget har forutsatt at praktiseringen av prioriteringsforskriften skal bli mer enhetlig, og at pasienter med kroniske sykdommer, pasienter med psykiske lidelser, rusmiddelavhengige og pasienter med behov for rehabilitering og habilitering, skal prioriteres.

Riksrevisjonen har undersøkt tildeling av rett til nødvendig helsehjelp i følgende grupper: revmatiske sykdommer, fysikalsk medisin og rehabilitering og TSB. Tall fra NPR viser at det per 3. tertial 2007 fortsatt er store regionale forskjeller i andelen pasienter som er tildelt rett til nødvendig helsehjelp innen de utvalgte gruppene. Innen revmatiske sykdommer har det nasjonalt vært en økning i den totale andelen ret-

tighetspasienter fra 3. tertial, 2005–2007, mens det har vært en reduksjon innen fysikalsk medisin og rehabilitering. For TSB er det ikke sammenlignbare tall.

Departementet uttaler at det følger med på utviklingen i ventetidene, og at ventetider sett i sammenheng med blant annet aktivitetsutvikling er en viktig indikator for helsetjenestens tilgjengelighet.

7.1.3.2 AMBULANSETJENESTEN

I Dokument nr. 3:9 (2005–2006) Riksrevisjonens undersøkelse av akuttmedisinsk beredskap i spesialisthelsetjenesten ble det blant annet påpekt en rekke utfordringer for helseforetakene med hensyn til ambulansetjenesten. I kontrollen for 2007 har Riksrevisjonen fulgt opp noen av forholdene.

Kompetanse hos ambulanspersonell

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at den totale andelen ambulanspersonell med fagbrev har økt fra 56 prosent i 2004 til 65 prosent i 2006, men at det fortsatt er store regionale forskjeller. Informasjon fra de regionale helseforetakene tyder på at denne utviklingen har fortsatt også i 2007.

De regionale helseforetakene gjennomfører en rekke ulike tiltak for å høyne kompetansen hos ambulanspersonellet, blant annet krav til fagbrev ved ansettelse, kurstilbud og krav om midler avsatt til kompetanseheving. De peker imidlertid også på utfordringer med å skaffe tilstrekkelig kvalifisert personell.

Departementet uttaler at det vil påse at ambulansetjenesten ivaretar kravene til faglig forsvarlighet, og vil derfor treffe nødvendige tiltak for å sikre at de formelle og reelle kompetansekravene ivaretas. Departementets foreløpige vurdering er at de regionale helseforetakenes arbeid med å sikre de formelle kompetansekravene i forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus, er tilfredsstillende.

Departementet viser til at det i april 2008 ble nedsett en arbeidsgruppe som skal foreta en gjennomgang av de prehospitalene tjenestene, med hovedvekt på AMK-sentralene og bil- og båtambulansen. Mandatet for arbeidsgruppen inkluderer gjennomgang og vurdering av de formelle og reelle kompetansekravene i ambulansetjenesten og vurderinger av kostnadseffektivitet knyttet til styring av ressurser, organisering og drift.

Bruk av ambulanser til transportoppdrag

I Dokument nr. 3:9 (2005–2006) framgikk det at ambulanser ofte benyttes til transportoppdrag som like gjerne kunne vært utført av andre kjøretøyer, for eksempel taxi. Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte i Innst. S. nr. 68 (2006–2007) at det er uhel-

dig dersom ambulanser brukes til oppdrag hvor det ikke er nødvendig.

De regionale helseforetakene påpeker at kjøretøyforskriften hindrer dem i å bruke annet enn ambulanser for å frakte liggende pasienter, og at andelen transportoppdrag derfor er høy. De avventer resultatet av det arbeidet de gjorde i samarbeid med drosjenæringen i 2006–2007, for å utvikle en felles spesifikasjon for typer kjøretøy som trengs for å kunne transportere liggende pasienter. Departementet opplyser at Helsedirektoratet og Veidirektoratet har fått i oppdrag å komme med forslag til nye regler for godkjenning av kjøretøy. Forslag til høring skulle vært klart til september 2007, men arbeidet har blitt forsinket.

Data for akuttmedisinske tjenester

I kjølvannet av ny forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus av 1. april 2005 og Riksrevisjonens Dokument nr. 3:9 (2005–2006) ble daværende Sosial- og helsedirektoratet bedt om å levere et system for innsamling og behandling av data fra akuttmedisinske tjenester innen utgangen av 2006.

Departementet opplyser at direktoratet i arbeidet har støtt på problemer i og med at det i de akuttmedisinske prehospitalene tjenestene ikke finnes systemer for nasjonal registrering av kvalitets- og driftsdata, og at med unntak av data samlet inn av SSB om ambulansetjenesten, finnes det i dag ingen nasjonale drifts- og kvalitetsdata innen de akuttmedisinske tjenestene. Når det gjelder det videre arbeidet med data for akuttmedisinske tjenester, har direktoratet som målsetting at et ensartet og nasjonalt system for innsamling og behandling av data fra de akuttmedisinske tjenestene skal bli utviklet i løpet av 2008.

7.1.3.3 RUTINER FOR BETALING AV OBDUKSJONS-LABORANTER I HELSE SØR-ØST

Riksrevisjonen har kontrollert rutinene for betaling for obduksjonslaborantenes tjenester for begravellesbyråer i form av nedlegging av lik i kister ved de ni helseforetakene i Helse Sør-Øst som har patologisk avdeling.

Fire av helseforetakene (Rikshospitalet HF, Aker universitetssykehus HF, Sykehuset Buskerud HF og Sykehuset Innlandet HF) praktiserer fortsatt rutiner hvor obduksjonslaborantene mottar direkte betaling fra begravellesbyråene. Riksrevisjonens beregninger tilsier at det samlet ble utbetalt ca. 1,7 mill. kroner fra begravellesbyråer direkte til de ansatte obduksjonslaboranter ved de fire nevnte helseforetakene i Helse Sør-Øst i hele 2007.

De øvrige fem helseforetakene har per i dag rutiner der begravellesbyråene faktureres fra helseforetakenes regnskapsavdelinger.

Departementet uttaler at praksisen ved de fire helseforetakene ikke er forenelig med god virksomhetsutøvelse og gjeldende regelverk for bierverv, og at det vil følge opp at praksisen vil bli endret.

7.1.3.4 KORRIDORPASIENTER I HELSE VEST

Siden 2002 har Helse Stavanger HF hatt en høy andel korridorpasienter. For å redusere andelen inn gikk Helse Stavanger HF i 2004 avtale med privat utbygger om bygging av hotell på sykehusets område. St. Svithun Hotell åpnet våren 2006. Hotellet eies og drives kommersielt av private aktører, og det tar imot vanlige hotellgjester hvis ikke sykehuset benytter rommene. Målsettingen for Helse Stavanger HF's bruk av hotellet ligger på ca. 500 gjestedøgn for overflyttede pasienter per uke. I første halvår 2007 har bruken av hotellet ligget på om lag 230–270 rom per uke.

Tall fra Fritt sykehusvalg viser at andelen korridorpasienter innen somatikk ved Helse Stavanger HF har fortsatt å stige, til tross for byggingen av hotellet.

Helse Vest RHF bekrefter at målsettingen om utnyttelsen av 500 rom per uke i hotellet til overflyttede pasienter ikke er nådd. Helse Vest RHF mener at blant annet økt dagkirurgisk virksomhet og nytt akuttinntak vil kunne redusere antall korridorpasienter.

Departementet uttaler at den manglende måloppnåelsen på indikatoren som viser antall korridorpasienter, er tatt opp på årlige foretaksmøter. Departementet er enig med Helse Vest i at bedre utnyttelse av pasienthotellet er viktig for å redusere antallet korridorpasienter i Helse Vest, samtidig som reduksjon av antall korridorpasienter er en kompleks problemstilling som krever ulike typer tiltak. Departementet følger utviklingen i Helse Vest nøye, og vil understreke Helse Vest sitt ansvar for å iverksette tiltak på regionalt nivå med sikte på en optimal regional kapasitetsutnyttelse.

7.1.4 Riksrevisjonen uttaler

DEPARTEMENTETS STYRING, MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING

Nasjonalt folkehelseinstitutt

Riksrevisjonens kontroll av Dødsårsaksregisteret, Medisinsk fødselsregister (MFR) og System for vaksinasjonskontroll (Sysvak) ved Nasjonalt folkehelseinstitutt viser at det er svakheter ved registrenes kvalitet. Registrene er mangelfulle og lite oppdaterte, noe som kan føre til feilbehandling, og at viktige helsepolitiske beslutninger blir tatt og iverksatt på bakgrunn av feilaktige data. Departementet viser til at regjeringen har besluttet å iverksette et forprosjekt for et nasjonalt helseregisterprosjekt med det formål å legge til rette for bedre utnyttelse av data i de sen-

trale helseregistrene. Prosjektet omfatter også de tre omtalte registrene. Videre har Nasjonalt folkehelseinstitutt igangsatt et forprosjekt for prosjektet "Dagens helsetall", som har som mål å gjøre instituttets registre vesentlig mer aktuelle, nyttige, tilgjengelige, sikre og gode. Riksrevisjonen ser alvorlig på svakhetene ved registrene, men ser positivt på at det er iverksatt tiltak for å heve kvaliteten.

Kontrollen av Nasjonalt folkehelseinstitutt viser at ikt-føringene fra departementet ikke er nedfelt i interne styringsdokumenter. Føringene er heller ikke rapportert på og fulgt opp i styringsdialogen med departementet. Riksrevisjonen finner grunn til å kritisere departementets styring, men konstaterer at departementet vil følge opp den strategiske bruken av ikt gjennom styringsdialogen.

Kontrollsystem for Utbetaling av HelseRefusjoner (KUHR)

Gode og effektive rutiner og kontroll i staten er av betydning for å sikre effektiv og korrekt forvaltning. Riksrevisjonens gjennomgang av KUHR viser at systemet ikke har gitt den forventede gevinstrealisering. Systemet er ennå ikke fullstendig utviklet som saksbehandlingsverktøy, slik som Arbeids- og sosialdepartementet forutsatte i 2005. Få behandlere har tatt i bruk systemets mulighet for elektronisk inn sending av refusjonskrav. Dette har blant annet ført til at systemet ikke har frigjort ressurser til kontrollarbeid. Konsekvensen kan være økt risiko for manglende måloppnåelse på kort og lang sikt. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har definert styringsparametere eller rapporteringskrav for å måle kvaliteten på og resultatene av kontrollarbeidet ved NAV Helsetjenesteforvaltning.

Helsedirektoratet

Riksrevisjonens kontroll av tilskuddsordningene kommunalt rusarbeid og boligsosialt arbeid viste utydelige kriterier for måloppnåelse, uklare roller og ansvar, varierende oppfølging og manglende enhetlig forvaltning.

Departementet uttaler at det vil følge opp Riksrevisjonens merknader i arbeidet med å utvikle og forbedre styringsdialogen mellom departementet og direktorat og mellom de respektive departementer og fylkesmannsembetene på områder som berører brukergrupper innen rusarbeid og boligsosialt arbeid. Departementet viser videre til at nylig framlagte og pågående evalueringer vil bidra til å skape en mer enhetlig tilskuddsordning. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets tiltak er tilstrekkelig til å gjøre innsatsen mer målrettet og samordnet for brukerne i tråd med Stortingets forutsetninger for bekjempelse av fattigdom.

Riksrevisjonens kontroll av Helsedirektoratet viser manglende sporbarhet mellom kontrakter og økonomisystem, direkte kjøp uten konkurranse og manglende anskaffelsesprotokoller. Konsekvensen kan være dårlig økonomistyring, manglende ressursutnyttelse og misligheter. Riksrevisjonen er kritisk til Helsedirektoratets praksis ved anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i samarbeid med Helsedirektoratet vil etablere en prosjektgruppe som skal gjennomgå direktoratets rutiner på saksområdet.

Forvaltningen av de regionale helseforetakene

Resultatrapporteringen og måloppnåelsen er fortsatt svak innen de prioriterte områdene psykisk helsevern, habilitering og rehabilitering og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmissbrukere. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det gjennom flere år ikke har vært gode nok rapporteringsrutiner for kvalitetsindikatorene. Innen psykisk helsevern for barn og unge benyttes det én kvalitetsindikator med så stor faglig uenighet at departementet ikke vektlegger rapporteringen av den. Etter Riksrevisjonens syn er dette svært uheldig for departementets styring og oppfølging, og det bidrar til uklarhet rundt relevansen av kvalitetsindikatorene. Departementet opplyser at det er i ferd med å evaluere dagens styringsvariabler, og at en mal for resultatrapportering i årlig melding vil bli utarbeidet.

Departementet påpeker at gjennomsnittlig ventetid for behandlede pasienter har gått ned siden 2002, at de har stabilisert seg etter 2004, og at svingninger i ventetid kan være resultat av tilfeldige faktorer og strukturelle forhold som ferieavvikling. Riksrevisjonen har imidlertid sett på ventetidsstatistikk for 2006 og 2007. Riksrevisjonen har valgt å sammenligne 3. tertial begge år, og tallene viser at ventetidene for rettighetspasienter har økt innen området somatikk som helhet. Kravet til reduserte ventetider for rettighetspasienter innen psykisk helsevern for voksne er heller ikke innfridd. Riksrevisjonen ser alvorlig på den negative utviklingen i ventetid.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det fortsatt er store regionale forskjeller i andelen pasienter som tildeles rett til nødvendig helsehjelp. Riksrevisjonen mener at arbeidet med å få til en enhetlig praktisering av prioriteringsforskriften tar uforholdsmessig lang tid.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at fire helseforetak i Helse Sør-Øst har praktisert rutiner hvor obduksjonslaborantene mottar kontant betaling fra begravelsesbyråer for nedlegging av lik i kister, til tross for pålegg fra departementet i 1996 om endring av rutinene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet gir uttrykk for at praksisen ikke er i tråd med god virksomhetsutøvelse og gjeldende regelverk for

bierverv, og at det vil følge opp at praksisen endres ved de fire helseforetakene i Helse Sør-Øst. Departementet vil også be de øvrige regionale helseforetakene om å foreta en tilsvarende gjennomgang av rutiner i underliggende helseforetak.

Tilskuddet til store byggeprosjekter over kap. 732 post 81 er angitt i oppdragsdokumentene for 2007, samtidig som det framgår at formell tildeling av midlene vil skje i foretaksmøtet. Overfor de regionale helseforetakene har departementet rollen som eier i foretaksmøtet, og som tilskuddsforvalter ved å sette vilkår for bevilgninger i oppdragsdokumentet (tilskuddsbrev). Riksrevisjonen deler ikke departementets oppfatning om at det i rollen som eier har mulighet til å styre ved å sette vilkår i foretaksmøtet for de midler som tildeles. Departementet har som tilskuddsforvalter i oppgave å sørge for at bevilgninger formidles til de regionale helseforetakene i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Som tilskuddsforvalter er departementet underlagt kravene til oppfølging og kontroll av tilskuddsordningene i bestemmelsene om økonomistyring i staten, kapittel 6. Riksrevisjonen kan ikke se at tilskudd til investeringer blir omfattet av avvik fra normalprosedyren. Dette tilsier at departementet derfor skal sette eventuelle vilkår for også dette tilskuddet i oppdragsdokumentet (tilskuddsbrev), og ikke i foretaksmøtet. Å tildele samme midler både som eier i foretaksmøtene og som tilskuddsforvalter i oppdragsdokumentene, innebærer etter Riksrevisjonens vurdering en uheldig rollesammenblanding som skaper ytterligere uklarhet i ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementet og de regionale helseforetakene.

Riksrevisjonen har merket seg departementets tiltak vedrørende manglende godkjenning av vedtektene til Kreftregisterets Fond, den høye andelen korridorpasienter i Helse Vest, forsinket regelverk for transport av liggende pasienter og datasystem for akuttmedisinske tjenester. Riksrevisjonen vil følge opp resultatene av tiltakene som framgår av departementets svar.

Heller ikke for 2007 har foretaksgruppene nådd eiers økonomiske krav. Størrelsen på avvikene varierer mellom foretaksgruppene, og i Helse Sør-Øst er avviket betydelig. Det gjøres oppmerksom på at Riksrevisjonen har iverksatt en forvaltningsrevisjon om økonomistyring av og ved helseforetakene der formålet er å belyse mulige årsaker til at helseforetakene ikke ivaretar eiers økonomiske styringskrav.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Helse- og omsorgsdepartementet har ansvar for 11 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 10 revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Helsedirektoratet. Riksrevisjonens kontroll har også

omfattet statsrådets forvaltning av statens interesser i fire 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 det er svakheter ved helseregistrenes kvalitet, da det er avvik mellom opplysninger i sentrale helseregistre ved Nasjonalt folkehelseinstitutt og folkeregistret. Departementet uttaler at Regjeringen i mars 2008 har besluttet at det skal iverksettes et forprosjekt for et nasjonalt helseregisterprosjekt. Målet for arbeidet vil være å legge til rette for bedre utnyttelse av data og kvalitet i de sentrale helseregistrene, noe komiteen tar til etterretning. Helse- og omsorgsdepartementet har stilt krav til de regionale helseforetakene om bruk av elektroniske meldinger om fødsler og svangerskapsavbrudd. Riksrevisjonens kontroll viste at ca. 50 prosent av meldingene er elektroniske, mens resten er oversendt i papirformat, noe komiteen mener ikke er tilfredsstillende. Departementet uttaler at de har tatt opp saken med de enkelte regionale helseforetak i 2008 og at de regionale helseforetakene skal påse at systemet for elektroniske meldinger til Medisinsk fødselsregister kommer på plass i løpet av 2008. Departementet har tildelt ekstra midler til Nasjonalt folkehelseinstitutt til gjennomføring av elektronisk melding om fødsler og svangerskapsavbrudd. Komiteen vil understreke at dersom måloppnåelsen i forhold til bruk av elektroniske meldinger om fødsler og svangerskapsavbrudd ikke blir bedre, må departementet følge opp dette arbeidet ytterligere.

Komiteen vil også vise til at Riksrevisjonens kontroll viste at det er dårlig samordning mellom lokale og sentrale registre for vaksinasjonskontroll. Departementet uttaler at Skattedirektoratet og Folkehelseinstituttet over tid har hatt en dialog for å løse de problemene som Riksrevisjonen peker på, og at mange av problemene kan løses ved at instituttet sentralt har en kopi av relevante og nødvendige opplysninger fra folkeregistret. Gjennom at helsepersonell kan gis tillatelse til å søke på personer over hele landet vil dette sikre samsvar mellom lokal database og SYSVAK sentralt, da det tas utgangspunkt i de samme opplysningene. Komiteen tar dette til etterretning.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen påpeker en mangelfull styring av e-forvaltning gjennom manglende implementering av ikt-føringer ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Samtidig tar komiteen til orientering at departementet uttaler at saken sto på dagsordenen i etatsstyringsmøtet våren 2008, og at de ble enige om å igangsette en dialog om oppfølging av føringene fra tildelingsbrevet for 2007.

I forhold til styringen i helsetjenesteforvaltningen under Arbeids- og velferdsetaten har Riksrevis-

sjonen påpekt en risiko for misligheter og feilutbetalinger. Komiteen har merket seg at Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det pågår et arbeid med å legge fram et forslag til lovendring om å pålegge leger som samhandler med NAV å sende inn elektroniske refusjonskrav, sykemeldinger og legeerklæringer, noe som kan øke kvaliteten på kontrollarbeidet og minske risikoen for misligheter og feilutbetalinger.

I forhold til forvaltning av statens interesser i selskaper m.m. har komiteen merket seg at Riksrevisjonen har kontrollert de regionale helseforetakenes rapportering og måloppnåelse i forhold til kravene i oppdragsdokumentene for 2007, og at det fremdeles er vanskelig å vurdere måloppnåelsen innen flere områder, for eksempel innen aktivitetsvekst og psykisk helsevern. Riksrevisjonen påpeker at dette skyldes at regionene rapporterer ulikt eller ufullstendig på krav som er stilt, samtidig som alle de regionale helseforetakene erkjenner at det fortsatt er behov for å bedre kvaliteten i virksomhetsdataene. Komiteen er kjent med at departementet erkjenner at ulikheten i utforming av de regionale helseforetakenes rapportering gjør at det er en utfordring å sammenligne måloppnåelsen. Komiteen mener det er alvorlig at det fortsatt er vanskelig å måle måloppnåelsen pga. dårlige kvalitetsindikatorer og manglende felles rapportering på resultater, noe som kan gjøre det vanskelig å korrigere aktiviteten.

Komiteen er bekymret over at det er negative avvik mellom eiers krav og oppnådde økonomiske resultater i samtlige foretak. Spesielt er komiteen bekymret over at Helse Sør-Øst har et betydelig negativt resultat sett opp mot resultatkravet. Komiteen har samtidig merket seg at kontrollen for 2007 viser at de regionale helseforetakene oppgir å ha motatt 124,2 mill. kroner mer enn det som er ført i statsregnskapet, og komiteen vil understreke at dette må følges opp av Riksrevisjonen.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har kontrollert tilskudd til kommunalt rusarbeid under Helse- og omsorgsdepartementet og har funnet risiko for manglende styring og samordning av tjenester for brukeren. Revisjonen av tilskudd til kommunalt rusarbeid viser blant annet uklare kriterier for måloppnåelse, uklare roller og ansvar i tilskuddsforvaltningen, varierende kjennskap til regelverk for tilskudd til kommunalt rusarbeid, varierende informasjon til fylkesmannsembetene, varierende oppfølging av tilskuddsmottaker, fragmenterte virkemidler og utfordringer ved å ta i bruk "individuell plan". Komiteen er kjent med at fra 2008 vil forvaltningen av tilskudd til kommunalt rusarbeid bli lagt til fylkesmannsembetene, at kommunene skal rapportere om bruken av individuell plan og at Helsedirektoratet har fått i oppdrag å videreutvikle et statistikk- og doku-

mentasjonssystem, herunder indikatorer for å gi lokale og sentrale myndigheter et bedre styringssystem. Komiteen er fornøyd med at departementet vil ta med Riksrevisjonens merknader i arbeidet med å utvikle og forbedre styringsdialogen.

Komiteen er opptatt av utviklingen i ventetider og praktisering av prioriteringsforskriften. Stortinget har forutsatt at ordinært avvirket gjennomsnittlig ventetid for rettighetspasienter innen somatikk ikke skal øke, og at den skal reduseres innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmisbrukere. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen påpeker at ovennevnte krav til ventetid ikke er innfridd og at det innen somatikk, inklusiv revmatiske sykdommer og fysikalsk medisin og rehabilitering, har vært en økning i gjennomsnittlig ventetid for rettighetspasienter fra 3. tertial 2006 til 3. tertial 2007. Denne utviklingen gir grunnlag for bekymring. Komiteen er fornøyd med at ventetid for rettighetspasienter innen BUP er redusert, men observerer at ventetiden for rettighetspasienter innen BUP likevel er den lengste sammenlignet med områdene somatikk, fysikalsk medisin og rehabilitering. Komiteen viser til at Riksrevisjonen understreker at ventetiden i BUP ikke er akseptabel.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens slår fast at kravet om kapasitetsøkning innenfor rehabilitering og habilitering som er gitt i oppdragsdokumentet, ikke er fulgt opp.

Komiteen har merket seg at andelen korridorpasienter ikke har endret seg på landsbasis mellom 3. tertial 2006 og samme periode for 2007. Komiteen viser videre til at utviklingen ved HF Stavanger har vært svært negativ i denne perioden. Praksisen med korridorpasienter er etter komiteen syn ikke en verdig helsetjeneste for landets pasienter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet retter tilstrekkelig oppmerksomhet mot prioriterte områder, psykisk helsevern, habilitering og rehabilitering, og tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmissbrukere.

Disse medlemmer mener det er bekymringsfullt at departementet ikke ser ut til å ha det nødvendige fokus på svært viktige områder innenfor det norske helsevesenet, og mener det er på høy tid at dette innfris.

Disse medlemmer viser til at et samlet storting har uttalt at habilitering og rehabilitering skal være det neste store satsningsområdet i helsevesenet, og at det derfor er uheldig at kravene om kapasitetsøkning ikke er blitt fulgt opp. Disse medlemmer mener videre at Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2009 ikke imøtekommer forventninger og behov

innenfor rehabiliterings- og habiliteringsfeltet. Disse medlemmer viser til sine respektive partiers alternative statsbudsjett for 2008 og 2009, der rehabiliteringsfeltet er betydelig styrket med øremerkede midler.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at det er lite som tyder på at Regjeringens budsjettforslag for 2009 vil medvirke til å få en endring i utviklingen av ventetider for rettighetspasienter. Det vises til Fremskrittspartiets alternative budsjett for 2009, der det er en betydelig styrking av det norske helsevesen, samt at det foreslås strukturendringer som vil føre til raske behandling.

Disse medlemmer viser til at korridorpasienter ikke er et fenomen i de fleste andre land vi sammenligner oss med. Disse medlemmer forutsetter at Regjeringen gjennomfører nødvendige prioriteringer for å sikre at antallet korridorpasienter ved norske sykehus reduseres betydelig i løpet av 2008–2009.

Disse medlemmer viser videre til de påpekninger som gjøres av Riksrevisjonen, knyttet til overføring av ansvaret for helserefusjoner til Helsedirektoratet i 2010. Disse medlemmer mener en slik overføring ikke bør gjøres all den tid det er knyttet usikkerhet til systemet som benyttes for kontroll (KUHR). Disse medlemmer viser videre til Fremskrittspartiets alternative budsjett for 2009, der helserefusjoner fortsatt er tillagt Arbeids- og velferdsetaten.

Komiteen viser til at Helse Sør-Øst ikke har utført det antall nyoperasjoner for Cochlea-implantat som var forutsatt i oppdragsdokumentet. Komiteen er kjent med at ventelistene fortsatt er lange for denne type behandling, og mener derfor det er uheldig at man ikke har innfridd antall operasjoner i 2007.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens påpekninger hva gjelder anskaffelser i Helsedirektoratet, der det blant annet kommer frem at 6 av 17 kontrakter er gjort uten at det er har vært gjennomført konkurranse eller ført anskaffelsesprotokoller. Komiteen mener dette er mangler som kan føre til en ineffektiv bruk av midler, og at forholdet snarlig må rettes opp.

Komiteens medlem fra Høyre viser til at Norge er det land i verden, etter USA, som bruker mest ressurser på helse per innbygger. Til tross for dette, rangerer Health Consumer Powerhouse Norge på 7. plass blant europeiske land i en vurdering av ressursinnsats og resultat i helsetjenesten. Til tross for et høyere antall sykehussenger, samt flere leger og sykepleiere i sykehus enn i andre nordiske land,

vrderes den norske helsetjenesten å være dårligst i Norden.

Slik dette medlem ser det, er hovedutfordringen i helsetjenesten ikke knyttet til ressursmangel, men at ressursene ikke utnyttes godt nok. Dette medlem viser til beregninger fra Helse- og omsorgsdepartementet som viser at antall sykehusinnleggelser kan reduseres med 10 prosent, dersom pasientene fikk et bedre tilbud i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det vises til Høyres alternative budsjett, der det er øremerket 400 mill. kr. til å styrke helse- og omsorgstjenesten utenfor sykehus. Dette vil gi pasientene et bedre helsetilbud og redusere belastende pasienttransport, og samtidig bidra til bedre ressursutnyttelse i helsetjenesten.

8 JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

8.1 Sammendrag

8.1.1 *Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

8.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Justisdepartementet har ansvar for 16 virksomheter. Domstoladministrasjonen, som har ansvar for domstolene, er i tillegg under justisministerens parlamentariske ansvarsområde overfor Stortinget. Riksrevisjonen har avgitt 17 avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

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

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

Politiets data- og materielltjeneste

Riksrevisjonen har kontrollert gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelser ved Politiets data- og materielltjeneste (PDMT). Revisjonen viser at PDMT har svake oppfølgingsrutiner av kontraktsporføljen. Skriftlig dokumentasjon av anskaffelsesprosedyren, inngåelsesdato, avslutningsdato og/eller opprinnelig kontraktssum for avtalen foreligger ikke for flere anskaffelser. Disse forholdene er brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. PDMT har ikke tilfredsstillende oversikt over sine kontrakter. Krav til tilstrekkelig sporbarhet og tilgjengelighet for innkjøpere blir heller ikke ivaretatt. Mangelfull arkivering og tilgjengelighet når det gjelder rammeavtaler, medfører en risiko for at politidistriktene og særorganene ikke kan kontrollere innkjøpene mot vilkårene i rammeavtalene. Politidirektoratet har i etterkant opplyst til Riksrevisjonen at alle kontrakter nå er lagt inn i PDMTs kontraktbase.

I PDMTs årsrapport for 2007 uttales det blant annet at man mangler ressurser for å opprettholde kontraktsporføljen i henhold til anskaffelsesregelverket. Det framgår også at en konsekvens av dette blant annet kan være at politi- og lensmannsetaten risikerer å stå uten kritisk materiell.

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp svakheter ved den andre hovedfunksjonen ved PDMT – ikt-forvaltningen. På denne bakgrunn ba Riksrevisjonen opplyst om det er planer om å evaluere PDMT. Videre spurte Riksrevisjonen om PDMT etter departementets vurdering har de nødvendige forutsetninger for å ivareta sin rolle som kompetanse- og servicecenter når det gjelder ikt og anskaffelser.

Justisdepartementet har svart at Politidirektoratet over lengre tid har hatt som strategi at PDMT skal inngå rammeavtaler for politi- og lensmannsetaten der det er hensiktsmessig med felles løsninger. Etatsbaserte rammeavtaler benyttes der dette er effektivt og økonomisk lønnsomt totalt sett. Departementet uttaler videre at et stadig mer komplekst regelverk stiller større krav enn tidligere til anskaffelseskompetanse for å unngå brudd på regelverket. På denne bakgrunn ser departementet det som nødvendig å profesjonalisere anskaffelsesfunksjonene, også med tanke på at enkelte anskaffelser gjøres av distriktene eller særorganene. Politidirektoratet vil i samarbeid med PDMT vurdere konsekvensene av å legge en større andel av avtalene ut til hvert enkelt politidistrikt.

Ifølge departementet har Politidirektoratet nå mottatt en oversikt over samtlige rammeavtaler som PDMT forvalter på vegne av politi- og lensmannsetaten. Politidirektoratet har bekreftet at direktoratet har mottatt forslag fra PDMT om hvilke av disse avtalene som bør utgå som sentrale rammeavtaler og eventuelt erstattes av lokale avtaler.

Justisdepartementet legger til grunn at tilsynet høsten 2008 vil gi grunnlag for at man kan gi et mer utfyllende og korrekt svar på status, og om det er behov for en ekstern evaluering av PDMT, eventuelt om det kan være aktuelt å sette i verk andre tiltak i tillegg til dem som er nevnt ovenfor. Justisdepartementet uttaler at det vil følge utviklingen nøye.

Kontroll av vaktelskaper

Ifølge forskrift om vaktvirksomhet § 3 skal politidistriktene godkjenne og drive kontroll med vaktelskapene. Rapportering i april 2007 fra Politidirektoratet til Justisdepartementet om politidistriktenes kontroll med vaktelskaper viser at kontrollen var mangelfull i flere politidistrikter i 2006. På denne bakgrunn ba Riksrevisjonen om å få framlagt eventuell dokumentasjon som viser gjennomført kontrollaktivitet i 2007. Videre ba Riksrevisjonen om en redegjørelse for tiltak som er satt i verk eller vurdert satt

i verk for å få en snarlig tilfredsstillende kontroll med vaktsekskapers virksomhet.

Justisdepartementet opplyser at Politidirektoratet i mai 2008 ikke har dokumentasjon fra politidistriktene over gjennomført kontrollaktivitet overfor vaktsekskapene i 2007. Departementet vil imidlertid be om at dette blir innhentet. Departementet uttaler at Politidirektoratet arbeider med en funksjonell kravspesifikasjon for et nasjonalt register over vaktvirksomhet. Den vil bli sendt PDMT for klargjøring av hvordan et slikt register på rimeligste måte kan ferdigstilles i henhold til kravspesifikasjonen. Det er også nedsatt en arbeidsgruppe under ledelse av Justisdepartementet som for tiden gjennomgår loven om vaktvirksomhet og forskriften til denne. Departementet opplyser at Oslo politidistrikt og PDMT har utviklet et dataverktøy som vil effektivisere arbeidet med vandelskontroll av ansatte i vaktsekskapene. Dette verktøyet vil bli tatt i bruk av de øvrige politidistriktene.

Ellers har Riksrevisjonens kontroll påvist svakheter vedrørende politidistriktenes innkreving av gebyrer som er hjemlet i lov og forskrift om vaktvirksomhet. Det forekom ulik praksis i politidistriktene når det gjaldt hvilket distrikt som skal kreve inn gebyrer når et vaktsekskap har hovedkontor i ett distrikt og filialer i andre distrikter. Politidirektoratet har opplyst at det derfor vil klargjøre overfor distriktene at gebyrene skal kanaliseres gjennom det politidistriktet der selskapet har sitt hovedkontor.

8.1.2 Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

8.1.2.1 IKT-FORVALTNINGEN I POLITIDIREKTORATET

Svakheter ved ikt-forvaltningen i politi- og lensmannsetaten er tatt opp i Dokument nr. 1 for regnskapsårene 2005 og 2006. Dette gjaldt spesielt manglende fullverdige reserveløsninger hvis en alvorlig hendelse skulle oppstå, manglende risiko- og vesentlighetsvurderinger i forbindelse med informasjonen i politiets systemer og manglende helhetlig risikovurdering for alle systemene. Det var ikke etablert en plan for dataklassifisering eller sørget for en vurdering av politiets data for å differensiere for eksempel sikkerhetstiltak. Det var heller ikke etablert rutiner for administrasjon av nettverkssikkerhet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket at det er svært viktig at politiet har fullverdig reservedriftsløsninger for informasjonssystemene.

Politidirektoratet har i de senere år satt i verk ulike tiltak for å bedre ikt-forvaltningen.

Saken blir fulgt opp.

8.1.3 Riksrevisjonen uttaler

POLITIDIREKTORATET – POLITIETS DATA- OG MATERIELLTJENESTE

Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) skal være politiets nasjonale kompetanse- og servicesenter for ikt, materiell og logistikk og for eiendom, bygg og anlegg. Riksrevisjonen har tidligere påvist svakheter innen ikt-forvaltningen og ser alvorlig på at det er avdekket svakheter og mangler også i den andre kjernevirksomheten som gjelder anskaffelsesområdet. Riksrevisjonen er i tvil om Justisdepartementet i stor nok grad har fulgt opp at Politidirektoratet har hatt tilstrekkelig styring og kontroll med PDMTs virksomhet.

Riksrevisjonen har merket seg at Politidirektoratet, i lys av Riksrevisjonens bemerkninger, har hatt en tett oppfølging av PDMT, og at det er satt i verk og gjennomført flere tiltak på området. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet vil ha en tett dialog med direktoratet om oppfølgingen av PDMT. Når resultatet av direktoratets tilsyn med PDMT høsten 2008 foreligger, vil det bli foretatt en vurdering av hvordan den videre oppfølgingen skal skje, og om det er behov for en ekstern evaluering av PDMT. Riksrevisjonen forutsetter at de tiltak som er og vil bli satt i verk, resulterer i at PDMT ivaretar sin rolle og oppgaveløsning på en bedre måte.

POLITIDIREKTORATET – KONTROLL AV VAKTSELSKAPER

På bakgrunn av at politidistriktenes kontrollaktivitet med vaktsekskapene i 2006 var lav, stilte Riksrevisjonen spørsmål ved om ikke politidistriktene burde ha vært fulgt opp med krav om rapportering av denne aktiviteten for 2007. Riksrevisjonen har merket seg at det tidligere er nedsatt en arbeidsgruppe for å fremme flere forslag til en bedre kontroll med vektere og vaktforetak. Riksrevisjonen har videre merket seg at det nå er innhentet oversikt vedrørende politidistriktenes kontroll av vaktsekskaper i 2007. Oversikten viser, ifølge departementet, at kontrollaktivitetene generelt sett burde ha vært på et høyere nivå, og at kontrollene synes å mangle helt i enkelte distrikter. Ifølge departementet skal Politidirektoratet følge opp ovennevnte resultat overfor politidistriktene. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Justisdepartementet, inntil et eventuelt nytt regelverk er vedtatt, skal følge opp overfor direktoratet at det innhentes oversikter over politiets kontrollaktivitet overfor vaktsekskapene. Riksrevisjonen ser alvorlig på at kontrollaktiviteten har vært lav også for 2007 og forutsetter at departementets tiltak resulterer i en mer effektiv kontroll med vaktsekskaper og at kontrollaktiviteten bringes på et tilfredsstillende nivå selv om et nytt regelverk ikke er vedtatt.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt 17 avsluttende revisjonsbrev til virksomheter under Justis- og politidepartementet uten merknader. Riksrevisjonen har heller ikke hatt merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i ett heleid og ett deleid aksjeselskap.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen nå har avsluttet de fleste saker det tidligere har vært rapportert på. Det gjelder styring av anskaffelser i justis-sektoren, saksbehandlingen i den sivile rettspleien, saksbehandlingstiden hos Generaladvokaten, saksavviklingstiden ved domstolene og i Justissekretariatene, samt den helhetlige internkontrollen og risikostyring i departementet og justissektoren generelt.

Komiteen vil peke på at Riksrevisjonen fortsatt vil følge opp ikt-forvaltningen i Politidirektoratet og underliggende enheter. Det er satt i verk ulike tiltak for å bedre ikt-forvaltningen, men merknadene fra Riksrevisjonen tyder på at arbeidet går sent. Komiteen er overrasket over at arbeidet med reserverdriftsløsninger ikke synes å være høyere prioritert, og mener departementet nå må sørge for fortgang i dette arbeidet. Det er viktig med stabile og sikre løsninger i politi- og lensmannsetaten.

Komiteen har merket seg at det er avdekket svakheter og mangler ved anskaffelsesvirksomheten i Politiets data- og materielljeneste. Komiteen mener det er påkrevd med en tett oppfølging både fra Politidirektoratet og fra departementets side, og forventer at det skjer.

Komiteen viser til politiets ansvar for å godkjenne og føre kontroll med private vaktsselskaper og med innkreving av gebyrer som er hjemlet i lov og forskrift om vaktvirksomhet. I følge Riksrevisjonen har nivået på kontrollaktiviteten for 2007 vært varierende fra politidistrikt til politidistrikt og i noen distrikter helt fraværende.

Komiteen viser til at private vaktsselskaper i mange tilfeller utfører tjenester som grenser opp mot politiets virkeområde, og vil understreke viktigheten av at publikum kan stole på at vakttjenester utføres i tråd med de krav samfunnet setter.

Komiteen har merket seg at det er nedsatt en egen arbeidsgruppe til å gå igjennom loven om vaktvirksomhet og forskrift til denne, og forutsetter at Regjeringen snarest setter i verk tiltak for å sikre en forsvarlig kontroll av de private vaktsselskapene. I en tid med lite tilstedeværende politi, vil vaktsselskapenes arenaer antagelig bli enda større. I så måte er det viktig av hensyn til publikums tillit og sett i lys av de oppgavene vaktsselskapene løser for samfunnet, at vaktsselskapene følges tett opp, slik at det påses at disse selskapene overholder lovens bestemmelser.

Komiteen ber om å bli orientert om oppfølgingen i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2008.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Riksrevisjonens kommentarer når det gjelder Justis- og politidepartementet.

Disse medlemmer finner det bekymringsfullt at enkelte tidligere påpekte forhold fortsatt fremstår som ikke tilfredsstillende løst.

Disse medlemmer viser spesielt til Riksrevisjonens kommentarer om Politiets data- og materielljeneste (PDMT). Disse medlemmer finner ikke å kunne akseptere at PDMT ikke fungerer som forutsatt, og viser til at PDMT har en sentral funksjon i forhold til mange av politiets oppgaver. Disse medlemmer har merket seg at det er gitt signaler om at PDMT skal følges tettere opp, samt at man skal vurdere ekstern evaluering. Til dette vil disse medlemmer bemerke at det burde vært gjort på et mye tidligere tidspunkt av hensyn til alle berørte parter og konsekvensene i forhold til gjeldende retningslinjer for helse-, miljø og sikkerhet.

Disse medlemmer mener at det foreligger klare indikasjoner på at det bør foretas en ekstern evaluering av PDMT, hvor styring, oppfølging, og etatens totale funksjonalitet gjennomgås.

Disse medlemmer viser videre til at departementets oppfølging av vaktsselskapene har en noe tilfeldig karakter. Selv om dette arbeidet tilligger politidistriktene, har departementet et klart overordnet ansvar og disse medlemmer kan ikke se at dette er ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

9 KOMMUNAL- OG REGIONAL-DEPARTEMENTET

9.1 Sammendrag

9.1.1 *Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

9.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for to underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt ett revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Den norske stats husbank.

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

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

Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA)

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som er etablert for å formidle styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Riksrevisjonens gjen-

nomgåelse av KOSTRA viser at det er risiko for at kommunene rapporterer tall som ikke er sammenlignbare. Anslagene fra KOSTRA-tallene er basert på relativt enkle forutsetninger, og kvaliteten på dataene kan være variable. Departementet har ikke etablert noen opplæringstiltak for å skolere kommuner for riktig rapportering i KOSTRA og dermed høye kvaliteten på tallene. Departementet begrenser sitt ansvar til å svare på innkommende henvendelser fra kommuner og fylkeskommuner som sendes via fylkesmannsembetene. I disse henvendelsene reises det prinsipielle spørsmål, og departementet mottar gjennomsnittlig én til to henvendelser i uken. I tillegg kommer en rekke henvendelser som sluttbehandles av fylkesmannsembetene og Samordningsrådet i KOSTRA. Det finnes ikke noen informasjon om at departementet bidrar med opplæring av ansatte i fylkesmannsembetene for å sikre at de utfører en enhetlig og adekvat veiledning overfor kommunene med tanke på rapporteringsregelverket.

Revisjonens kontroll har i tillegg vist at det er underrapportering i KOSTRA ved at det kun var 50 prosent av særbedriftene i kommunesektoren som rapporterte regnskapsdata til KOSTRA innen juni 2007. Det framgår av rapporteringsregelverket at departementet ikke har etablert virkemidler for å sanksjonere slike avvik.

Departementet viser til at ansvaret for opplæring av egne ansatte ligger hos hver enkelt kommune og fylkeskommune. Departementets og fylkesmannens ansvar er begrenset til å avklare faglig tvil om hvordan rapporteringsregelverket skal forstås. Departementet hevder videre at denne praksisen er parallell til departementets ansvar for forvaltning av andre lover og forskrifter. Departementet uttaler også at antallet henvendelser om rapporteringsregelverket har blitt mindre etter hvert som KOSTRA har blitt mer innarbeidet i kommunesektoren. Departementet påpeker for øvrig at det ikke er noen garanti for at kommunene sørger for de nødvendige avklaringene og fører regnskapene i tråd med forskriftene, eller at de har den samme oppfatningen av forholdsvis like problemstillinger.

Departementet har svart at det er særbedriftenes eget ansvar å rapportere i henhold til regelverket. Departementet uttaler videre at Samordningsrådet i 2006 etablerte en arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til hvordan nøkkeltallene i KOSTRA skal kunne omfatte større deler av kommunesektorens totale virksomhet. Et forslag har vært å øke det totale antallet enheter som rapporterer i KOSTRA, ved at kommunene og tilhørende organisatoriske enheter får flere kontaktpunkt med fylkesmennene. Departementet hevder at tilbakemeldinger fra Statistisk sentralbyrå tyder på at dette tiltaket har gitt positive resultater.

9.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

9.1.2.1 DEN NORSKE STATS HUSBANK

Anskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert anskaffelser knyttet til konsulenttjenester innenfor rådgivning, policy- og strategiutvikling og ikt. Revisjonen avdekket flere omfattende brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Revisjonen viser at det er store svakheter i den overordnede styringen av anskaffelsesområdet. Flere av anskaffelsene som ikke er i henhold til regelverket, har Husbankens sentrale ledelse selv framforhandlet. Revisjonen viste også at det var tette kontakter mellom Husbankens ledelse og innleide konsulent.

Departementet viser til tildelingsbrev til Husbanken, hvor det er vist til loven om offentlige anskaffelser med tilhørende regelverk, og at departementet forutsetter at Husbanken ivaretar de forpliktelsene dette medfører. Generelt mener departementet at statens standardavtaler eller lignende bør benyttes ved større anskaffelser. Departementet understreker at hovedregelen er at fakturaer skal betales etterskuddsvis, og dersom det forskuddsbetales, bør det for større beløp innhentes bankgaranti. I tillegg er departementet av den oppfatning at alle konsulentoppdrag skal ha en konkret oppdragsbeskrivelse.

Departementet uttaler at Husbanken i 2007 har satt i verk tiltak og økt kompetansen for å kvalitetssikre prosessen for offentlige anskaffelser. Departementet uttaler videre at disse tiltakene på anskaffelsesområdet vil bli fulgt opp i styringsdialogen.

Kompetansetilskuddsprosjekter

Habilitet

Husbanken skal forvalte kompetansetilskudd i henhold til fastsatte retningslinjer. Kompetansetilskuddet skal bidra til å heve kompetansen på det bolig- og bygningspolitiske området. Tilskuddet skal først og fremst brukes på forskning og utredning, utviklings- og pilotprosjekter og informasjonstiltak.

Husbanken har opplyst at det boligsosiale forskningsmiljøet er lite, og at det er formelle og uformelle bånd mellom ledelsen, ansatte i Husbanken som administrerer kompetansetilskuddet, og mottakere av kompetansetilskuddet i boligforskningsmiljøet. Videre blir det opplyst at saksbehandlere i Husbanken publiserer forskningsresultater sammen med forskere som får tildelt kompetansetilskudd. At det er høy risiko for rolleblandinger, ble bekreftet da revisjonen avdekket at en person som var mottaker av kompetansetilskuddsmidler, samtidig hadde en løpende konsulentavtale med Husbanken om leveranse av rådgivningstjenester. Nettopp fordi miljøet er lite, mener Husbanken at habilitetsvurderinger er

spesielt viktig. Riksrevisjonen fant ved sin gjennomgåelse av et utvalg kompetansetilskuddsprosjekter at habilitetsvurderinger manglet for samtlige av de kontrollerte prosjektene.

Departementet ser at et lite boligsosialt fagmiljø medfører risiko, men påpeker at Husbanken har opplyst at habilitetsproblematikk nå skal innarbeides som et eget punkt i Husbankens interne innkjøpsprosedyre. Departementet mener at dette tiltaket vil redusere risikoen og sette fokus på eventuelle rolleblandinger. Videre viser departementet til at den nevnte avtalen ble sagt opp av Husbanken 7. april 2008.

Manglende risikovurdering i forbindelse med "Kartlegging av bostedsløse"

Revisjonen av kompetansetilskudd avdekket manglende risikovurdering for kompetansetilskuddsprosjektet "Kartlegging av bostedsløse". Husbanken lanserte dette prosjektet for å få måltall på bostedsløse i 2007. Husbanken valgte å ikke sørge for en juridisk avklaring mot Sosial- og helsedirektoratet i forkant av anbudskonkurransen for å undersøke om prosjektet lot seg realisere. Etter gjennomført anbudskonkurranse ble det klart at Sosial- og helsedirektoratet ikke ville gi fritak fra taushetsplikten, noe prosjektet var avhengig av. Manglende dispensasjon har ført til merkostnader knyttet til utsettelse av prosjektet, og departementet og regjeringen får ikke måltall for antall bostedsløse i 2007, det året da strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, "På vei til egen bolig", avsluttes.

Departementet uttaler at det gjerne skulle ha sett at Husbanken fikk utført oppdraget i tråd med bestillingen i tildelingsbrevet for 2007. Departementet viser videre til at Helse- og omsorgsdepartementet senere har omgjort vedtaket fra Sosial- og helsedirektoratet, og at departementet har blitt løpende orientert av Husbanken om utviklingen i saken.

Manglende evaluering av nytteeffekter ved ikt-prosjektet "Bostøttemodernisering"

Riksrevisjonens kontroll av gevinstrealiseringsplaner og evaluering av nytteeffekter har vist at Husbanken mangler en systematisk håndtering av gevinstvurdering og i liten grad har definert kriterier for måling av oppnådde gevinster ved gjennomføring av det flerårige ikt-prosjektet "Bostøttemodernisering". Husbanken har heller ikke tatt i bruk SSØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering i forbindelse med vurdering av besparelser og kvantitative gevinster når planlagte ikt-prosjekter blir utredet.

Departementet uttaler at det i tildelingsbrevet til Husbanken for 2007 viste til SSØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering for

ikt-prosjekter, og at Husbanken har orientert departementet om at ny handlingsplan for ikt-strategi vil ha fokus på aktivitetsplan og gevinstanalyser. Departementet uttaler videre at den nye ikt-strategien for Husbanken for 2008–2010 legger opp til å ivareta tilfredsstillende framdrift, og at det i Husbankens direktørmøte i mars 2005 ble vedtatt som hovedprinsipp at gevinstrealisering skal gjennomføres for ikt-prosjekter. Departementet viser til at Bostøttemoderniseringsprosjektet startet før dette, og at det ble gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse i 2002 som indikerte behov for modernisering av og endring i infrastrukturen i bostøttesystemet. Departementet viser videre til at det ofte er vanskelig å kvantifisere nytteeffekter, og at redusert sårbarhet var en viktig del av gevinstrealiseringen ved nytt bostøttesystem.

9.1.3 Riksrevisjonen uttaler

KOSTRA

Riksrevisjonen konstaterer at departementets inntrykk er at kvaliteten på KOSTRA-tallene generelt er høy, men det er fremdeles mangler, og kvaliteten kan fortsatt bli bedre. Departementet vil derfor fortsette arbeidet med å utvikle KOSTRA.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet viser til at kommuner og fylkeskommuner som selvstendige forvaltningsnivåer har et selvstendig ansvar for å tolke og innrette seg etter gjeldende rapporteringskrav. Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at departementet ikke har etablert noen kvalitetshevende tiltak som sikrer større oppfølging av kommuner og fylkeskommuner for innrapporteringen av regnskaps- og tjenestedata.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enige i at det foreligger underrapportering fra særbedriftene. Departementet har gitt fylkesmennene i oppdrag å ha særlig fokus på at kommunene, kommunale foretak og interkommunale selskap rapporterer KOSTRA-data av høy kvalitet innen fristen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger dette tett opp, blant annet i styringsdialogen med fylkesmennene.

HUSBANKEN

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Husbankens gjennomføring av budsjettet. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer vesentlige brudd på gjeldende regelverk og er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at Husbanken ikke har overholdt regelverket for offentlige anskaffelser ved kjøp av ikt- og rådgivningstjenester. Det er uheldig at det foreligger rolleblanding mellom mottaker av kompetansetilskudd og Husbanken ved

en av anskaffelsene. Riksrevisjonen er spesielt kritisk til at noen av de ulovlige anskaffelsene ble framforhandlet og inngått av Husbankens toppledelse. For at anskaffelsesregelverket skal kunne etterleves i resten av organisasjonen, er det viktig at ledelsen selv har et bevisst og ansvarlig forhold til regelverket. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på bruddene på regelverket for offentlige anskaffelser, og at departementet erkjenner sitt overordnede ansvar for at Husbanken har forsvarlig intern kontroll. Riksrevisjonen forutsetter at etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser vil bli løpende fulgt opp i styringsdialogen mellom departementet og Husbanken.

Riksrevisjonen har merket seg departementets vurdering av at Husbanken har utfordringer når det gjelder dobbeltroller knyttet til kompetansetilskuddet. Riksrevisjonen har videre merket seg departementets vurdering av at det ikke har utøvd mangelfull styring og initiativ på området og konstaterer at departementet ikke vil gjennomføre en særskilt undersøkelse av kompetansetilskuddsordningen. Riksrevisjonen konstaterer videre at departementet er positive til at saksbehandlere i Husbanken publiserer faglige artikler sammen med forskere som får tildelt kompetansetilskudd. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke pålegger Husbanken å gjøre noe med dette forholdet når både Husbanken og departementet erkjenner manglende habilitetsvurderingsrutiner på området. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at offentlige tjenestemenn som forvalter statlige tilskuddsmidler, nyter tillit utad. Tette bånd mellom tilskuddsforvaltere og tilskuddsmottakere kan raskt rokke ved ordningens legitimitet.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at Husbanken i liten grad har definert kriterier for måling av gevinster ved gjennomføringen av Bostøttemoderniseringsprosjektet. I tillegg mangler Husbanken en systematisk håndtering av gevinstvurderinger. Riksrevisjonen har merket seg at hovedprinsippet om at det skal gjennomføres en vurdering av gevinstrealisering for ikt-prosjekter ble vedtatt av Husbanken etter oppstarten av Bostøttemoderniseringsprosjektet, men at gevinstrealisering og nytteeffekt var selvstendige poeng allerede da prosjektet ble etablert. Riksrevisjonen har videre merket seg at en betydelig del av gevinstrealiseringen vedrørende bostøttemoderniseringen handlet om at et nytt system ville redusere sårbarheten betraktelig. Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke tidligere har sørget for at Husbanken gjennomfører systematiske gevinstvurderinger.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet anser det som uheldig at kartleggingen av bostedsløse ikke ble gjennomført etter planlagte tidsfrister. Kartleggingen var en sentral del av arbeidet for å

kunne uttale seg om samfunnseffektene av den boligsosiale innsatsen. Riksrevisjonen er kritisk til at nødvendig risikovurdering ikke ble gjennomført, spesielt med tanke på at strategien "På vei til egen bolig" skulle ha den høyeste prioriteten i Husbankens virksomhet i 2007.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for to underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt ett avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Den norske stats husbank har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett deleid aksjeselskap og at de ikke har merknader til statsrådens forvaltning.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonens gjennomgåelse av KOSTRA viser at det er risiko for at kommunene rapporterer tall som ikke er sammenlignbare. Komiteen finner det kritikkverdig at departementet ikke har etablert noen kvalitetshevende tiltak. Komiteen vil peke på at KOSTRA-rapporteringen legges til grunn for beregning av tilskudd, og dermed blir det risiko for at grunnlaget for tilskuddsberegningen ikke er korrekt.

Komiteen viser til at det foreligger underrapportering i KOSTRA fra særbedriftene og at departementet har gitt fylkesmennene i oppdrag å ha særlig fokus på at kommunene, kommunale foretak og interkommunale selskap rapporterer KOSTRA-data av høy kvalitet innen fristen. Komiteen forutsetter at departementet følger opp dette temaet.

Komiteen ser alvorlig på at Husbankens disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer vesentlige brudd på gjeldende regelverk. Komiteen viser videre til at regelverket for offentlige anskaffelser ikke er fulgt og at det foreligger rolleblandinger mellom mottaker av kompetansetilskudd og Husbanken ved en av anskaffelsene. Komiteen har merket seg at departementet erkjenner at Husbanken har utfordringer knyttet til dobbeltroller i forbindelse med kompetansetilskuddet. Komiteen vil peke på at tette bånd mellom tilskuddsforvaltere og tilskuddsmottakere raskt kan rokke ved ordningens legitimitet. Det er spesielt kritikkverdig at noen av de ulovlige anskaffelsene ble framforhandlet og inngått av Husbankens toppledelse. Komiteen forutsetter at departementet pålegger Husbanken å gjøre noe med disse forholdene.

Komiteen har merket seg at Husbanken i liten grad har definert kriterier for måling av gevinster ved gjennomføring av Bostøttemoderniseringsprosjektet og at det mangler en systematisk håndtering av gevinstvurderinger.

Komiteen har merket seg at departementet anser det som uheldig at kartleggingen av bostedsløse ikke ble gjennomført etter planlagte tidsfrister. Kartleggingen var sentral for å kunne uttale seg om samfunnseffektene av den boligsosiale innsatsen. Komiteen vil peke på at det er kritikkverdig at nødvendig risikovurdering ikke ble gjennomført, spesielt fordi strategien "På vei til egen bolig" skulle ha høyeste prioritet i Husbankens virksomhet i 2007.

10 KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET

10.1 Sammendrag

10.1.1 *Kultur- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

10.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Kultur- og kirkedepartementet har ansvar for 33 underliggende virksomheter og to særlovsselskaper. Departementet forvalter i tillegg Den norske kirkes landsfond, Fond for lyd og bilde og Norsk-Finsk kulturfond.

Riksrevisjonens regnskapsrevisjon omfatter departementet, virksomhetene, særlovsselskapene, fondene og en rekke tilskuddsordninger. Riksrevisjonen har avgitt 35 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og tre avsluttende revisjonsbrev med merknader til Riksteatret, Arkivverket og Bunad- og folkedrakrådet.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i tre heleide aksjeselskaper og seks deleide aksjeselskaper. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

10.1.1.2 BUDSJETT – REGNSKAP

Brudd på bevilgningsreglementet

Statsregnskapet for 2007 viser at det er uhjemlede merutgifter på to kapitler under departementets ansvarsområde. Ifølge forklaringene til statsregnskapet skyldes overskridelsen for Arkeologisk museum i Stavanger hovedsakelig terminforskyvning mellom utgifter og inntekter for oppdragsvirksomheten. Kultur- og kirkedepartementet opplyser at overskridelsen er dekket inn i regnskapet for 2008.

Overskridelsene for Arkivverket skyldes en uhjemlet merutgift som følge av overskredet budsjetttramme. Departementet opplyser at organiseringen, kapasiteten og kompetansen i økonomifunksjonen ikke har vært god nok. Det har vært satt i gang flere tiltak for å få etablert en tilfredsstillende økonomifunksjon.

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

Mål- og resultatstyring

I forbindelse med årets revisjon har Riksrevisjonen kontrollert rapporteringen på aktiviteten i 2006 mot målene. Riksrevisjonen finner det vanskelig å se av resultatrapporteringen i St.prp. nr. 1 (2007–2008) om Kultur- og kirkedepartementet har nådd målene på kulturområdet for budsjettåret 2006, eller hva status er for de langsiktige målene. Mål- og resultatstyringen synes ikke å synliggjøre om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene nås. Kulturområdets mål framstår som overordnede, mens rapporteringen er detaljert. Rapporteringen knyttes til virksomheter, mens målene ikke synes å ha en klart uttrykt sammenheng med virksomheter eller kapitler og poster. Disse forskjellene i nivå bidrar ikke til å synliggjøre måloppnåelsen på en tilfredsstillende måte, slik bevilgningsreglementet krever.

Kultur- og kirkedepartementet har opplyst at departementet har gjort en ny vurdering av mål- og resultatomtalen i budsjettproposisjonen og er enig i at dagens omtale gjør det vanskelig å lese ut av rapporten om målene er nådd. Departementet vil innarbeide målformuleringene i budsjettproposisjonen som det senere skal rapporteres på. Ved utarbeidelsen av budsjettproposisjonen for 2009 vil departementet så langt det er mulig tilrettelegge for rapportering på mål omtalt i budsjettproposisjonen for 2007.

Resultatindikatorer for de kirkelige virksomhetene

Departementet har fastsatt 14 resultatmål for bispedømmerådene og prestedtjenesten. For at virksomhetene skal ha en god mål- og resultatstyring, kan bruk av resultatindikatorer være et nyttig verktøy for å kontrollere måloppnåelsen. Revisjonen for 2007 har vist at virksomhetene i sin rapportering på de ulike resultatmålene normalt ikke konkluderer på om resultatmålene er nådd eller ikke. Departementet har tidligere opplyst at det pågår et kontinuerlig arbeid med å utvikle gode resultatindikatorer innen kirkelig sektor, men at det er særlige utfordringer og problemstillinger på dette området.

Departementet har opplyst at det ved utformingen av resultatindikatorer for de kirkelige bevilgningene blant annet må tas hensyn til at de statlige bevilgningene kun utgjør ca. en tredel av de offentlige bevilgningene til kirken. Departementet mener også at staten skal være tilbakeholden med å utforme krav som kan virke overstyrende overfor de kirkelige rådsorganenes virksomhetsansvar, av hensyn til det kirkelige demokratiet og selvstyret. Det framgår også at en stor del av den kirkelige virksomheten ikke vil være kvantifiserbar i den forstand at måloppnåelsen

uten videre kan kontrolleres. Departementet opplyser at det arbeides med å utvikle resultatindikatorer som skal benyttes i rapporteringen på bevilgningene til presteskaper.

Anskaffelser

Revisjonen av regnskapene for 2007 har vist manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Norsk Tipping AS har unnlatt å konkurranseutsette enkelte anskaffelser over terskelverdiene og en del anskaffelser med omfang under 500 000 kroner. Enkelte eldre avtaler på ikt-området er uten fast slutt dato og er fornyet flere ganger. Revisjonen har påpekt at ytterligere videreføringer av ikt-kontraktene ikke vil være i samsvar med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper om konkurranse og likebehandling, bortsett fra i de tilfellene der anskaffelsesforskriftens unntaksbestemmelser eventuelt kommer til anvendelse.

Revisjonen av underliggende virksomheter på Kultur- og kirke departementets område har også vist svakheter i etterlevelsen av konkurranseprinsippet og kravet til dokumentasjon og sporbarhet. Det gjelder Opplysningsvesenets fond, Arkeologisk museum i Stavanger, ABM-utvikling, Språkrådet, Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek, Riksteatret, Norsk filmutvikling, Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider, Kirkerådet og enkelte bispedømmeråd.

Det har videre kommet fram mangelfull etterlevelse av konkurranseprinsippet og kravet til dokumentasjon av anskaffelsesprosessen for enkelte anskaffelser som Kultur- og kirke departementet har gjort. Så langt Riksrevisjonen kan se, er begrunnelsen for å fravike konkurranseprinsippet ikke tilfredsstillende.

Departementet uttaler at det ser alvorlig på Norsk Tipping AS' brudd på anskaffelsesregelverket. Det vil fortsatt fokusere på etterlevelsen av anskaffelsesregelverket ved eierstyringen av Norsk Tipping AS. Videre blir det vist til at selskapets styre er engasjert i tiltak for å utbedre innkjøpsrutiner, og at selskapet for øvrig vil gjennomføre en rekke forbedringstiltak. Departementet vil særlig rette oppmerksomheten mot selskapets oppfølging av tiltakene som iverksettes.

For underliggende virksomheter opplyser departementet at det vil sende ut en påminnelse om anskaffelsesregelverket. Departementet vil i tillegg ha møte med virksomhetene som har fått bemerkninger om manglende oppfølging av regelverket for anskaffelser. Saken vil også etter behov bli tatt opp på etatsstyringsmøter med virksomhetene.

Departementet har forklart manglende konkurranseutsetting av egne anskaffelser med stramme tidsfrister, komplekse oppgaver, at en leverandør har unik kompetanse innen et fagfelt og erfaring fra andre departementer.

10.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

10.1.2.1 RIKSTEATRET

Riksrevisjonen har merknader til Riksteatrets kontantregnskap for 2007. Regnskapet viser en overvurdering av utgifter og inntekter som følge av korrigeringer i forbindelse med kontantregnskapet for 2006. Beløpet er vesentlig for Riksteatrets regnskap, og er grunnlaget for Riksrevisjonens merknad i avsluttende revisjonsbrev.

10.1.2.2 ARKIVVERKET

Arkivverket har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader til regnskapet. Merknadene er knyttet til svikt i økonomistyringen og mangelfull intern kontroll.

Kultur- og kirke departementet uttaler blant annet at på bakgrunn av overskridelser i 2005 og 2006 har Statens senter for økonomistyring (SSØ) på oppdrag fra departementet gjennomgått økonomistyringen i virksomheten. Arkivverket har vedtatt en ny organisasjonsstruktur med en styrking av økonomifunksjonen. Denne skal være gjennomført over sommeren i 2008. Departementet uttaler videre at Arkivverket har inngått fullserviceavtale med SSØ om regnskapsføringen fra 1. januar 2008. Departementet viser til de grep som nå er tatt når det gjelder økonomistyringen, og vil også i 2008 følge opp virksomheten utover de halvårlige etatsstyringsmøtene.

10.1.2.3 BUNAD- OG FOLKEDRAKTRÅDET

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Bunad- og folkedraktrådets regnskap og disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. Merknadene er knyttet til økonomistyringen, intern kontroll og kvaliteten på bilagene.

Kultur- og kirke departementet har redegjort for tiltakene som er iverksatt. Virksomheten ble overført til Valdresmusea AS fra 1. januar 2008.

10.1.3 Kultur- og kirke departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

10.1.3.1 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. Revisjonen for 2006 viste at Opplysningsvesenets fond hadde iverksatt flere tiltak for å følge opp merknaden, men flere av endringene ville først bli iverksatt i 2007. Departementet uttaler at fondet har gjort ytterligere forbedringer på økonomi- og finansområdet i 2007. Fondet har redegjort for tiltakene, og departementet har gitt tilbakemelding på disse i et brev i januar 2008. Departementet

opplyser at det vil følge opp forholdene, blant annet i de halvårlige styringssamtalene med fondet. Revisjonen for 2007 viser at det fortsatt gjenstår enkelte tiltak.

Saken blir fulgt opp.

10.1.3.2 RISIKOSTYRING SOM VERKTØY I MÅL- OG RESULTATSTYRINGEN

Revisjonen av regnskapet for 2006 viste at både departementet og flere underliggende virksomheter ikke hadde etablert en internkontroll som var basert på et formalisert system for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Riksrevisjonen konstaterte at risikostyring var i ferd med å bli implementert i departementet og i underliggende virksomheter som Riksrevisjonen hadde bemerkninger til. Riksrevisjonen mente det var usikkert når risikostyring ville være implementert på hele ansvarsområdet til departementet, og understreket viktigheten av å prioritere innføringen av regelverkets bestemmelser om styring basert på risiko og vesentlighet. Kultur- og kirkedepartementet ville følge opp Riksrevisjonens bemerkninger med en påminnelse om regelverket i tildelingsbrevene for 2008 og gjennom styringsdialogen med enkelte virksomheter. Departementet viste også til at tildelingsbrevene for 2006 og 2007 hadde samme påminnelse, og at risikostyring var et av hovedtemaene på et seminar i mars 2007.

Kultur- og kirkedepartementet uttaler at det etter dette har fulgt opp saken gjennom en påminnelse i tildelingsbrevene for 2008, at det gjennomførte et seminar om virksomhetsstyring i februar 2008, og at det dessuten har gjennomført flere andre tiltak knyttet til de kirkelige virksomhetene. Virksomhetene Riksrevisjonen hadde bemerkninger til, er også fulgt opp gjennom styringsdialogen.

Riksrevisjonens kontroll for 2007 viser at flere underliggende virksomheter har etablert risikostyring som et verktøy i mål- og resultatstyringen, men at det gjenstår noe arbeid før et formalisert system for risikostyring er tatt i bruk på hele departementets ansvarsområde. Riksrevisjonen viser til at dette ikke var etablert for departementets egen virksomhet, Arkivverket, Språkrådet, Norsk filminstitutt, Norsk filmutvikling, Norsk filmfond og de fleste kirkelige virksomhetene.

Revisjonen av regnskapet for 2006 viste også at evalueringer av tilskudd ikke var basert på systematiske vurderinger av risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen konstaterte at departementet var i ferd med å implementere risikostyring og forutsatte at risikostyring også ble lagt til grunn for departementets evalueringer av tilskudd. Riksrevisjonen viste også til at de grunnleggende prinsippene om mål- og resultatstyring gjelder selv om enkelttilskudd kan avvike fra normalprosedyren i økonomireglementet, og kon-

troll- og konstitusjonskomiteen uttalte at den delte denne oppfatningen.

Riksrevisjonen har i 2007 bedt om å få opplyst hvordan Dokument nr. 1 (2007–2008) er fulgt opp av Kultur- og kirkedepartementet. Departementet viser til svaret fra statsråden knyttet til regnskapet for 2006 og at departementet løpende vurderer behovet for evaluering av tilskuddsbevilgningene. Riksrevisjonen registrerer at departementet ikke har planer om å etablere et system eller rutiner for evaluering av tilskudd som følge av departementets graderte styrings- og kontrollsystem for tilskuddsforvaltningen. Riksrevisjonen vil fortsatt følge opp departementets etterlevelse av økonomireglementet knyttet til evaluering av tilskudd.

Saken blir fulgt opp.

10.1.3.3 RIKSTEATRET

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2006 om svakheter ved Riksteatrets interne kontroll og at kontantregnskapet for 2006 ikke var fullstendig.

Kultur- og kirkedepartementet opplyser at Riksteatret har inngått en fullserviceavtale med Senter for statlig økonomistyring (SSØ) fra 1. april 2007.

Revisjonen for 2007 har vist forbedringer i rutine knyttet til økonomiforvaltningen ved Riksteatret, men Riksrevisjonen har også merknader til kontantregnskapet for 2007, jf. punkt 2.1.

Saken blir fulgt opp.

10.1.3.4 ANSKAFFELSER

I rapporteringen til Stortinget for 2006 omtalte Riksrevisjonen flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Det gjaldt Norsk Tipping AS, ABM-utvikling, Arkivverket, Språkrådet og Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek. Riksrevisjonen merket seg de forbedringstiltakene som Norsk Tipping AS hadde iverksatt, og at Kultur- og kirkedepartementet gjennom etatsstyringsmøter ville følge opp de underliggende virksomhetene der Riksrevisjonen hadde bemerkninger.

Kultur- og kirkedepartementet opplyser at det på bakgrunn av Riksrevisjonens merknader og ytterligere forhold som er tatt opp i forbindelse med revisjonen av regnskapet til Norsk Tipping AS for 2007, vil be om en skriftlig redegjørelse fra selskapets styre for å forsikre seg om at ny instruks for innkjøpspolitikken i tilstrekkelig grad sikrer at selskapet etterlever de nye reglene for offentlige anskaffelser. Departementet viser for øvrig til sin redegjørelse i tilknytning til Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2007.

Til underliggende virksomheter har Kultur- og kirkedepartementet også i tildelingsbrev for 2008 minnet om virksomhetenes ansvar for å følge anskaf-

felsesregelverket. Departementet har videre avholdt et nytt seminar for samtlige virksomhetsledere der anskaffelsesregelverket var et av hovedtemaene. Departementet har også under utarbeiding et rundskriv til underliggende virksomheter, der virksomhetene vil bli pålagt å tilpasse sine interne rutiner og anskaffelser til regelverket i løpet av 2008.

Saken blir fulgt opp.

10.1.4 Riksrevisjonen uttaler

OPPLYSNINGSVESENETS FOND

Riksrevisjonen er kjent med prosessen Opplysningsvesenets fond og Kultur- og kirke departementet har hatt for å følge opp merknadene til fondets regnskap for 2005. Departementet opplyste i rapporteringen til Stortinget for 2006 at fondet skulle gjennomføre ytterligere tiltak i 2007, og at departementet ville følge opp dette.

Revisjonen av Opplysningsvesenets fond viser at det fortsatt gjenstår enkelte utbedringstiltak, blant annet ble bemanningen i finansforvaltningen ikke økt før i 2008. Kultur- og kirke departementet har opplyst at det fortsatt vil følge opp fondet gjennom de halvårslige styringssamtalene, og at tiltakene har tatt lengre tid enn forutsatt på grunn av bemanningssituasjonen i økonomi- og finansfunksjonen.

Fondets verdipapirportefølje hadde en markedsverdi på ca. 2 mrd. kroner ved utgangen av 2007. Begrenset bemanning og kompetanse gir økt risiko for svikt i intern styring og kontroll av finansforvaltningen. Riksrevisjonen ser positivt på at Opplysningsvesenets fond har økt bemanningen på finansforvaltningsområdet i 2008. Riksrevisjonen ser det som uheldig at det har tatt lang tid å gjennomføre tiltaket og peker på at departementet har hatt ansvaret for å følge opp saken.

RISIKOSTYRING

Riksrevisjonen understreket for 2006 viktigheten av at departementet prioriterte innføringen av bestemmelsene om risikostyring. Riksrevisjonens kontroll viser at departementet har gjennomført tiltak for å sikre at risikostyring benyttes som et verktøy i mål- og resultatstyringen, men det gjenstår noe arbeid før dette er tatt i bruk på hele ansvarsområdet til departementet. Både departementet og de virksomhetene som ikke hadde startet arbeidet i 2007, ventes å ha startet implementering av risikostyring i 2008. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke har opplyst om det vil iverksette ytterligere tiltak for å følge opp saken ut over å bruke styringsdialogen som et virkemiddel.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kultur- og kirke departementet har brukt lang tid på å innføre risikostyring som et verktøy i mål- og resultatstyrin-

gen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp og treffer nødvendige tiltak for å sikre at tidsplanen for å implementere risikostyring i departementet og alle underliggende virksomheter blir oppfylt.

EVALUERING AV TILSKUDD

Riksrevisjonen har forstått at risikostyring ifølge departementets opplysninger ikke har ligget til grunn for hvilke tilskuddsbevilgninger som skal evalueres, slik økonomireglementet stiller krav om. Kultur- og kirke departementet har i 2008 gjennomført en overordnet risikovurdering for selve departementet. Den operative risikostyringen skal fagavdelingene i departementet gjennomføre høsten 2008, og resultatet av risikovurderingen vil blant annet bli brukt som grunnlag for evaluering av tilskuddsbevilgninger.

En vesentlig del (ca. 60 prosent) av departementets bevilgninger er tilskudd. Tilskuddsporteføljen har også et stort mangfold. Riksrevisjonen mener dette understreker viktigheten av å ha gode rutiner for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsbevilgningene er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

MÅL- OG RESULTATSTYRING

Riksrevisjonen har påpekt at Kultur- og kirke departementets resultatrapportering til Stortinget i liten grad viser om målene på kulturområdet er nådd, eller hva status er for de langsiktige målene. Mål- og resultatstyringen synes ikke å synliggjøre om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene nås. Kultur- og kirke departementet har opplyst at det er enig i at dagens omtale i budsjettproposisjonen gjør det vanskelig å lese om målene er nådd. Departementet har opplyst at det har gjort en ny vurdering av mål- og resultatomtalen og vil så langt det er mulig gjøre endringer i St.prp. nr. 1 (2008–2009). Riksrevisjonen ser positivt på at Kultur- og kirke departementet iverksetter tiltak for å synliggjøre måloppnåelsen på hele ansvarsområdet i tråd med bevilgningsreglementet.

For bispedømmerådene har departementet fastsatt 14 resultatmål, men rapporteringen inneholder i liten grad en konklusjon på om de ulike resultatmålene er oppnådd. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har iverksatt tiltak for å gjennomgå de enkelte resultatmålene, og at det arbeides med resultatindikatorer. Departementet har imidlertid ikke oppgitt når tiltakene vil bli gjennomført og heller ikke om det vil bli iverksatt særskilte tiltak vedrørende rapporteringen. Manglende resultatindikatorer og konklusjoner kan føre til at departementets oppfølging og kontroll vanskeliggjøres, og at det blir en usikkerhet om Stortingets vedtak og forutsetninger oppfylles. Riksrevisjonen understreker viktigheten

av at dette arbeidet prioriteres, og forventer at tiltak blir iverksatt innen kort tid.

ANSKAFFELSER

Revisjonen av regnskapet for 2007 viser at det har vært manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i departementet, Norsk Tipping AS og flere underliggende virksomheter.

Kultur- og kirkedepartementet viser til at det i 2008 er gjort påminning i tildelingsbrev, gjennomført et etatsstyringsseminar, utarbeidet et rundskriv og gjennomført et møte med berørte virksomheter innen kulturfeltet.

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at departementet ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at anskaffelser på ansvarsområdet i 2007 foretas i henhold til regelverket. Riksrevisjonen forutsetter at departementet fortløpende vurderer om tiltakene er tilstrekkelige for å nå målet om etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i departementet og virksomhetene.

REGNSKAPER MED MERKNADER

Riksteatret hadde vesentlige feil i regnskapet for 2006, Arkivverket hadde flere svakheter knyttet til regnskapene for 2005 og 2006, og Bunad- og folke- draktrådet var i en omstillingsprosess for å bli overført til Valdresmusea AS fra 1. januar 2008. Riksrevisjonen understreker at det er virksomhetene som har ansvaret for at regnskapet avlegges i samsvar med regelverket, selv om Statens senter for økonomistyring er regnskapsfører. Departementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter har etablert tilfredsstillende intern kontroll. Riksrevisjonen ser det som kritikkverdige at departementets oppfølging av virksomhetene ikke har vært tilstrekkelig til å sikre korrekte regnskaper i 2007. Riksrevisjonen forutsetter at departementet påser at nødvendige tiltak får virkning i praksis.

10.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt 35 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og tre avsluttende revisjonsbrev med merknader til Riksteatret, Arkivverket og Bunad- og folke- draktrådet. Komiteen har merket seg at Riksteatret også i fjor fikk revisjonsbrev med merknad, og ser alvorlig på det faktum at det i år er en tredobling av antallet revisjonsbrev med vesentlig merknad. Komiteen forutsetter at statsråden snarest rydder opp i disse forhold.

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 at det har forekommet brudd på bevilgningsreglementet og at statsregnskapet for 2007 viser at det er uhjemlede merutgifter på to kapitler under statsrådets ansvarsområde: Arkeologisk museum i Stavanger og Arkivverket. Komiteen tar til orientering at departementet meddeler at overskridelsen er dekket inn i regnskapet for 2008.

Komiteen har merket seg at flere av sakene vedrørende departementets oppfølging av tidligere innrapporterte forhold, krever ytterligere oppfølging fra Riksrevisjonen. Dette gjelder Opplysningsvesenets fond, risikostyring, evaluering av tilskudd og mål og resultatstyring. Komiteen finner det uheldig at statsråden ikke har fulgt opp disse forhold på en slik måte at Riksrevisjonen kan avslutte sakene, og forventer at statsråden snarest bringer dette i orden.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen finner det vanskelig å se av resultatrapporteringen i St.prp. nr. 1 (2007–2008) om Kultur- og kirke- departementet har nådd målene på kulturområdet eller hva status er for de langsiktige målene. Det er bekymringsfullt at Riksrevisjonen anser at mål- og resultatstyringen ikke synes å synliggjøre om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene nås.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har tatt opp flere forhold som kan knyttes til departementets underliggende virksomheter og har merket seg at gjennomgående revisjonsfunn viser at interne styringsdokumenter manglet, at internkontroll ikke var basert på tilstrekkelige risiko- og vesentlighetsvurderinger og at det var svak kontroll med å sikre etterlevelsen av anskaffelsesregelverk og økonomiregelverk. Dette gjelder i følge Riksrevisjonen Opplysningsvesenets fond, Arkeologisk museum i Stavanger, ABM-utvikling, Språkrådet, Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek, Riksteatret, Norsk filmutvikling, Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider, Kirkerådet og enkelte bispedømmeråd. Komiteen ser alvorlig på disse forhold, og anser at dette kan medføre økt risiko for redusert måloppnåelse i forhold til Stortingets forutsetninger, samt brudd på lover og regler.

Komiteen ser særlig alvorlig på at det nok en gang er blitt avdekket flere brudd på regelverket for offentlig anskaffelser, samt sviktende rutiner for internkontroll rundt anskaffelser i underliggende virksomheter. Komiteen har ved en rekke anledninger bemerket Alvoret ved dette, og er lite fornøyd med at det også for 2007 avdekket regelbrudd. Komiteen vil påpeke viktigheten av at korrekte anskaffelsesrutiner prioriteres for alle virksomheter innenfor statsrådets ansvarsområde. Komiteen

anser at seminar- og møtevirksomhet, samt skriftlige påminnelser til de ansatte er nødvendige, men åpenbart ikke tilstrekkelige skritt i riktig retning, og legger til grunn at statsråden også på andre måter ivaretar sitt ansvar for aktivt å gjennomføre tiltak for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleveres.

11 KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

11.1 Sammendrag

11.1.1 *Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

11.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Departementet har ansvar for 51 underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt 51 avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Riksrevisjonens kontroll har omfattet departementets forvaltning av statens interesser i totalt 31 selskaper; 13 heleide og 18 deleide aksjeselskaper. I tillegg er det etablert kontroll med 26 studentsamskipnader. Riksrevisjonen har merknader til statsrådens forvaltning av studentsamskipnadene.

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

Virksomhetenes rutiner og systemer for intern styring

Riksrevisjonen har fulgt opp de underliggende virksomhetenes implementering av risikovurderinger som en del av virksomhetsstyringen. Mange virksomheter har igangsatt et arbeid med å etablere risikostyring. Riksrevisjonen registrerer at virksomhetene har valgt forskjellig tilnærming med å implementere risikostyring, og det varierer hvor langt den enkelte virksomhet har kommet i dette arbeidet.

Kunnskapsdepartementet opplyser at på bakgrunn av fjorårets rapportering og etatsstyringsmøter har departementet fulgt opp risikostyring som ett av flere prioriterte områder i årets dialog med virksomhetene. Departementet registrerer at virksomhetene i arbeidet med å implementere systemer for risikostyring samlet sett viser en positiv utvikling. Departementet er oppmerksom på at implementeringen ikke er fullt ut gjennomført, men mener at det på bakgrunn av virksomhetenes egenart og størrelse må tas hensyn til at implementeringen av risikostyringen må tilpasses og utvikles over tid. Departementet vil følge virksomhetene i det videre arbeidet med innføring av risikostyring.

Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen har de siste årene valgt ut forskjellige fokusområder, delmål eller resultatindikatorer

på universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) som et ledd i kontrollen av mål- og resultatstyring. Utgangspunktet for denne typen revisjon har vært St.prp. nr. 1 og departementets tildelingsbrev det enkelte år.

Forskning – gjennomstrømning i doktorgrads-utdanningen

Med utgangspunkt i data registrert i Felles Studentsystem (FS), har Riksrevisjonen kontrollert grunnlagsdokumentasjonen for start- og sluttdato for et utvalg personer som har sluttført doktorgradsutdanningen i 2007. I tillegg er det kontrollert at avvik og fravær i utdanningsperioden er dokumentert og riktig registrert. Utvalget har vært avgrenset til bevilgningsfinansierte stipendiater. Det er også undersøkt hvordan gjennomstrømningen er fulgt opp i virksomhetsstyringen gjennom året, herunder om virksomhetene har hatt fokus på avbrutte doktorgradsavtaler.

I hovedsak var grunnlagsdokumentasjonen for start- og sluttidspunkt tilfredsstillende.

Kontroll av dokumentasjon for avvik og fravær i doktorgradsutdanningen viste at de fleste virksomhetene manglet en slik dokumentasjon. Videre var det flere eksempler på dokumentert avvik og fravær som ikke var registrert i FS. De kontrollerte virksomhetene har i varierende grad hatt en strukturert og dokumentert oppfølging og styring av gjennomstrømningen inklusive avbrutte doktorgradsavtaler gjennom året.

Kunnskapsdepartementet vil peke på at det er den langsiktige utviklingen og trendene når det gjelder gjennomføringen av doktorgradsutdanningen, som det er viktig å følge. Departementet viser til at det vil legge vekt på brutto gjennomstrømning, og vil i den forbindelse innføre en ny rapporteringsordning fra og med rapporteringsåret 2008. Ordningen vil etter departementets oppfatning ivareta gjennomstrømningsdimensjonen i doktorgradsutdanningen på en bedre måte, og både gi opplysninger om gjennomføring innenfor normal tid, forsinkelser og avbrudd. Departementet har videre svart at avbrutte avtaler ikke uten videre kan brukes som et sikkert og entydig mål på frafall. Det er ikke uvanlig å fortsette arbeidet med en doktorgradsavhandling i flere år etter at tilsetningen som stipendiat er over.

Forskning – utveksling av vitenskapelig ansatte via programavtaler

Med utgangspunkt i Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) har dokumentasjon av utreisende vitenskapelig ansatte vært kontrollert. Riksrevisjonen har i tillegg kontrollert om utveksling av vitenskapelig ansatte har vært fulgt opp i virksomhetsstyringen gjennom året.

Utreisende forskere må ha et opphold på minimum en ukes varighet for å oppfylle kravene til gyldig registrering i DBH. Kontrollen viser at virksomhetene ikke har en enhetlig forståelse av dette kravet. Det medfører at det er stor variasjon i hva virksomhetene registrerer inn i DBH. Virksomhetenes løpende oppfølging og styring av utvekslingen gjennom året har vært mangelfull ved halvparten av virksomhetene.

Departementet uttaler at definisjonen av et rapporteringsverdig opphold er klar og utvetydig, og viser til dokumentasjon som finnes i DBH. For å få fram korrekt informasjon i DBH er virksomhetene avhengige av at hver enkelt forsker selv rapporterer inn sine opphold. Departementet vil påpeke at manglende insentiver kan være medvirkende til at rapporteringen ikke blir fullstendig, og at det er grunn til å tro at man står overfor en underrapportering.

Forskningsfinansieringen ved Norges forskningsråd

Bevilgninger fra Norges forskningsråd (Forskningsrådet) er en sentral finansieringskilde på universitets- og høyskolesektoren. Avsetningene (ikke forbrukte midler) fra disse bevilgningene utgjør en betydelig andel av de totale avsetninger av bevilgningsfinansiert virksomhet på sektoren.

Ved revisjon av Forskningsrådets regnskap for 2007 har Riksrevisjonen vurdert UH-sektorens avsetninger fra Forskningsrådet i sammenheng med prosjekter omfattet av automatisk utbetaling (lineære utbetalinger basert på budsjetterte utgifter i kontrakt). Formålet har vært å vurdere om de automatiske utbetalingene fra Forskningsrådet har vært i samsvar med behov og framdrift hos mottakerne. Videre er det vurdert i hvilken grad de bokførte avsetningene i Forskningsrådet gir et korrekt bilde av status ved årlig regnskapsrapportering.

Revisjonen viser at Forskningsrådets system med automatiske utbetalinger ikke fungerer tilfredsstillende. Dette fører til at Forskningsrådet utbetaler midler i for høyt tempo sett i forhold til reell framdrift. En annen konsekvens er at Forskningsrådets bokførte avsetninger per 31. desember 2007 på 1,3 mrd. kroner ville vært høyere hvis utbetalingene hadde fulgt den reelle framdriften. Funnene er bekreftet av Forskningsrådets egne foreløpige undersøkelser. Riksrevisjonen har forutsatt at Forskningsrådet i løpet av 2008 skaffer dokumentasjon som sikrer tilstrekkelige rutiner for utbetaling, og dessuten tilstrekkelig dokumentasjon på at bokførte avsetninger ikke er vesentlig undervurdert.

Departementet uttaler at Riksrevisjonens merknader først og fremst gjelder de første årene i prosjektperioden, og at forholdet gjelder en periodeforskyvning av utbetalinger fra Forskningsrådet til universiteter og høyskoler sett under ett. Departementet

viser videre til Forskningsrådets allerede iverksatte undersøkelse av prosjekter ved Universitetet i Oslo, samt videre samarbeid med universitetet for ytterligere undersøkelser og analyser av prosjektporteføljen. Departementet uttaler at det arbeides med å etablere periodiserte budsjetter som et redskap for bedre styring ved universiteter og høyskoler. Departementet anser for øvrig automatiske utbetalinger å være en rasjonell og effektiv framgangsmåte, som gir administrative innsparinger og liten risiko.

Gaveforsterkningsordningen

For å styrke andelen av alternativ privat forskningsfinansiering ble det foreslått en gaveforsterkningsordning hvor staten bidrar med 25 prosent av gavebeløpet. Stortinget bevilget i 2006 og 2007 midler til ordningen med gaveforsterkning. Kunnskapsdepartementet har fastsatt retningslinjer for ordningen, og Norges forskningsråd er tillagt forvaltningsansvaret. I henhold til retningslinjene gjelder ordningen kun for gaver gitt til Norges forskningsråd, Det Norske Videnskaps-Akademi, universitetene eller til høyskoler med rett til å tildele doktorgrad.

Universitetet i Bergen og Universitetet i Tromsø har i årene 2004–2007 mottatt flere gaver fra Frank Mohn AS på til sammen 525 mill. kroner. Giveren har i samråd med universitetene opprettet følgende stiftelser: Bergens medisinske forskningsstiftelse, Bergens forskningsstiftelse og Tromsø forskningsstiftelse. Gavene utgjorde stiftelseskapitalen da stiftelsene ble opprettet.

Universitetene i Bergen og Tromsø har i 2006 og 2007 søkt om og mottatt gaveforsterkninger for totalt 131,25 mill. kroner for gaver tilhørende Bergens forskningsstiftelse, Bergens medisinske forskningsstiftelse og Tromsø forskningsstiftelse. Gaveforsterkningsmidlene er overført fra universitetene til stiftelsene. Universitetene har orientert styrene om opprettelsene av stiftelsene, og kanaliseringen av gaveforsterkningsmidlene til de samme stiftelsene er styrebehandlet. Denne overføringen av gaveforsterkning synes å være i strid med departementets egne retningslinjer.

Universitetene i Bergen og Tromsø har orientert Riksrevisjonen om at de har vært i kontakt med Forskningsrådet i prosessen før utbetaling av gaveforsterkningene. I tillegg opplyser Universitetet i Bergen at man var kjent med at Forskningsrådet hadde avklart med departementet at gaveforsterkningene kunne utbetales.

Blant annet på bakgrunn av de forholdene Riksrevisjonen har kommunisert med Universitetene i Bergen og Tromsø, har Kunnskapsdepartementet i februar 2008 skriftlig bedt de tre stiftelsene om å betale tilbake de gaveforsterkningsmidlene som Forskningsrådet har utbetalt. Bakgrunnen for tilbake-

betalingen er at Kunnskapsdepartementet har kommet til at retningslinjenes kriterier for utløsning av gaveforsterkning ikke er oppfylt. Midlene er per 20. mai 2008 ikke tilbakebetalt.

Departementet opplyser at når det gjelder spørsmålet om hvem som har tatt initiativet til å opprette stiftelsene, tar departementet utgangspunkt i de dokumenter som er gjort tilgjengelige. Det går fram av stiftelsesdokumentene og vedtektene at det er donator som har opprettet stiftelsene.

Videre svarer Kunnskapsdepartementet at med bakgrunn i de erfaringer som er gjort med gaveforsterkningsordningen så langt, arbeides det i dialog med Finansdepartementet med å revidere retningslinjene. Ifølge departementet vil de reviderte retningslinjene blant annet gi mer presise anvisninger for hvordan gaveforsterkningen skal forvaltes og regnskapsføres. Departementet viser til at statlige gavemottakere vil bli pålagt å forvalte gaver og gaveforsterkning innenfor statens konsernkontoordning. Kunnskapsdepartementet opplyser at det tas sikte på at de reviderte retningslinjene skal gjøres gjeldende fra 1. juli 2008.

Presentasjon av regnskapene på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonens generelle inntrykk er at det har vært en positiv utvikling på regnskapskvaliteten på UH-sektoren i 2007. Det er imidlertid fortsatt en del utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverk, retningslinjer og føringer fra Kunnskapsdepartementet. Riksrevisjonen har tatt opp viktigheten av at regnskapene avlegges av virksomhetenes øverste organ. Mange virksomheter har ikke styrebehandlet årsregnskapet før det sendes Riksrevisjonen for revisjon.

En årsak til at det fortsatt er utfordringer på sektoren, synes å være at enkelte av departementets føringer gjennom året oppfattes som utydelige og kommer på tidspunkt som gjør det vanskelig for virksomhetene å ta hensyn til endringene.

Departementet presiserer at årsregnskapene skal være godkjent av styret ved hver enkelt virksomhet før de legges fram til revisjon og sendes departementet. De avvikene som Riksrevisjonen viser til, vil departementet følge opp i etatsstyringen. Departementet vil bemerke at forholdene som omtales i brevet om årsavslutningen som vanligvis sendes ut i desember, som regel i tillegg har vært kommunisert med virksomhetene i de sammenhenger hvor departementet og virksomhetene møtes. Departementet kan ikke se at det har vært grunn til tvil om innholdet i de retningslinjene som er gitt.

Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren

Seks virksomheter på UH-sektoren skulle i forbindelse med regnskapsavleggelsen for 2007 presentere en åpningsbalanse per 1. januar 2007 som omfattet alle eiendeler virksomhetene disponerer. Riksrevisjonen har gjennomført enkelte kontroller knyttet til eiendelens eksistens, etablering av rutiner, dokumentasjon av åpningsbalansen, virksomhetenes kvalitetssikring av aktiveringsprosessen og styrets rolle. Riksrevisjonen har ikke kontrollert verddivurderingene av hver enkelt eiendel.

Virksomhetene synes i all hovedsak å ha gjennomført gode prosesser rundt aktiveringen av eiendeler. De fleste har benyttet eksternt bistand i verddivurderingene og til kvalitetssikring.

Eksternt finansiert virksomhet

Riksrevisjonen har de siste årene fulgt opp UH-sektorens etterlevelse av regelverk for eksternt finansiert virksomhet. I løpet av 2007 er det gjort et betydelig arbeid for å følge opp de merknadene og svakhetene som Riksrevisjonen tidligere har påpekt. Det er imidlertid fortsatt en del virksomheter som ikke har etablert tilfredsstillende rutiner for å etterleve gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen er kjent med at departementet i løpet av 2007 har revidert regelverket for eksternt finansiert virksomhet, og at nytt regelverk trådte i kraft fra 1. januar 2008 med en overgangsperiode på ett år.

Spørsmål om behovet for å fastsette et regelverk for eksternt finansiert virksomhet for forskningsinstituttene ble kommunisert med departementet i forbindelse med revisjon av regnskapene for 2006. Departementet svarte da at det hadde fått tilbakemelding fra forskningsinstituttene om at det var etablert systemer for å håndtere dette, og at departementet ville vurdere å fastsette regler tilsvarende regelverket på UH-sektoren.

Departementet opplyser i forbindelse med revisjonen for 2007 at det fortsatt ikke er fastsatt regelverk for forskningsinstituttene tilsvarende det regelverket som er utarbeidet for UH-sektoren. Departementet opplyser at det arbeides med et nytt finansieringssystem for instituttsektoren, og at regelverket for eksternt finansiert virksomhet vil bli vurdert når dette er på plass.

Evalueringsprogrammer for forskning og teknologisk utvikling

Budsjettene for EUs rammeprogrammer for forskning og teknologisk utvikling har økt vesentlig i de siste årene og utgjør i det 7. rammeprogrammet (fra

2007 til 2013) totalt 66,4 mrd. euro. Det norske bidraget er i samme periode ca. 9 mrd. kroner.

Den europeiske revisjonsretten har i samarbeid med EFTA Board of Auditors (EBOA), hvor Riksrevisjonen er medlem, gjennomført en felles revisjon av Den europeiske kommisjonens system for forskningsevaluering. Formålet med revisjonen har vært å se på hvorvidt Kommisjonens systemer for å vurdere resultatene fra rammeprogrammene har vært hensiktsmessige, om Kommisjonen fulgte lovpålagte krav, og om systemet for evaluering og kontroll har møtt forventningene hos de berørte aktørene. I forbindelse med revisjonen ble Norge besøkt i november 2006, og det ble avholdt møter med Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Norges forskningsråd.

Revisjonsrapporten om undersøkelsen ble publisert i desember 2007. Undersøkelsen viste følgende funn:

- Det var mangel på eksplisitte forventede effekter av tiltak og forskningsmidler.
- Fraværet av en overordnet og omforent evalueringstrategi har resultert i forskjellig praksis i de ulike enhetene i Kommisjonen.
- Evalueringen av rammeverksprogrammene foregår desentralisert, og mekanismene for koordinering mellom de ulike enhetene i Kommisjonen er lite effektive.
- Det eksisterte ikke tilstrekkelig metodisk veiledning for evalueringene, og de som evaluerte, hadde problemer med å få tak i relevante data.

Som et resultat av ovenstående og fordi evalueringene i mange tilfeller ble foretatt på et for tidlig tidspunkt for å kunne si noe om effekter, har Kommisjonens evalueringssystem for rammeprogrammene vært av begrenset nytte for politikere, berørte aktører og Kommisjonen selv. Hovedkonklusjonen er at det er liten kunnskap om måloppnåelsen og resultatene av rammeverksprogrammene.

Riksrevisjonen har bedt om synspunkter på rapporten fra Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Utenriksdepartementet. Departementene ble spesielt bedt om å kommentere i hvilken grad departementene selv har benyttet og har hatt nytte av evalueringer av forskningen i rammeprogrammene.

Kunnskapsdepartementet har på vegne av alle tre departementer uttalt at det er positivt at Den europeiske revisjonsretten har utført en revisjon av Kommisjonens rutiner for evalueringer. Departementet finner rapporten interessant og nyttig og mener den er et viktig innspill til den planlagte nasjonale evalueringen av Norges deltakelse i det sjette rammeprogrammet. Departementet opplyser også at funn og

resultater fra evalueringen av norsk deltakelse i det 5. rammeprogrammet i stor grad er fulgt opp.

Kunnskapsdepartementet peker videre på at rapportens konklusjoner og anbefalinger for en stor del retter seg mot Kommisjonens interne rutiner for evalueringer, og finner det derfor ikke riktig å uttale seg om dette i skriftlig form ettersom Norge ikke deltar i EUs formelle kanaler for behandling av rapporten. Departementet framhever imidlertid at det fra et nasjonalt ståsted er viktig med gode rutiner og strukturer for EUs arbeid med evalueringer av EUs rammeprogrammer for forskning.

Kunnskapsdepartementet koordinerer den norske deltakelsen i EUs rammeprogrammer for forskning. Norges forskningsråd har hovedansvar for å gjennomføre Norges deltakelse i programmene. En hovedutfordring for både departementet og Forskningsrådet er å sikre godt samspill mellom nasjonale prioriteringer og det som prioriteres i EU. Kunnskapsdepartementet har også vært opptatt av å forenkle regelverket for deltakelse i rammeprogrammet.

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

Studentsamskipnaden i Hedmark

Riksrevisjonen har tidligere hatt merknad til statsrådets tilsyn med samskipnaden i Hedmark i forbindelse med at samskipnaden ikke hadde avgitt regnskap innen lovens frist. Regnskapene for 2005 og senere år er avgitt innen fristen. Departementet opplyser at det er satt i verk tiltak for å avhjelpe vedlikeholdsetterslepet og den vanskelige økonomiske situasjonen ved Studentsamskipnaden i Hedmark, og at denne samskipnaden følges opp særskilt.

Saken blir fulgt opp.

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

11.1.2.1 STUDENTSAMSKIPNADENES BOLIGMASSE

Studentsamskipnadene hadde samlet 29 446 hybelenheter ved utgangen av 2006. Studentboligbyggene hadde et samlet areal på 876 943 kvadratmeter og en samlet bokført verdi på ca. 4,7 mrd. kroner.

Det har i de siste årene vært en betydelig satsning på å øke antallet studentboliger. I perioden 2000–2002 ble det for eksempel gitt tilsagn til bygging av ca. 2 500 hybelenheter. I statsbudsjettet for 2007 ble det gitt en bevilgning på 113,4 mill. kroner til bygging av studentboliger. På grunn av redusert utbyggingstakt og avgang i eksisterende studentboliger har det faktiske antallet hybelenheter økt i betydelig mindre grad. Opplysninger fra studentsamskipnadene viser at studenthjem i flere tilfeller blir solgt eller

totalrehabilitert eller ikke lenger kan benyttes til boligformål. Departementet uttaler at ønsket om salg ofte har sammenheng med at boligene ble oppført for mange tiår siden, og at standarden, beliggenheten og lignende ikke står til studentenes ønsker i dag. Behovet for rehabilitering har også vært stort.

Det har over flere år blitt rapportert om at ulike studentboligprosjekter har hatt vanskeligheter med å holde seg innenfor de fastsatte tilsagns- og kostnadsrammene. Flere av samskipnadene har måttet akseptere redusert standard, miljømessig dårlige løsninger og manglende tilpasning til forutsetningene om universell utforming for å tilpasse seg kostnadsrammen. I noen tilfeller har samskipnadene måttet søke om dispensasjon fra gjeldende regelverk. Departementet påpeker at det er flere årsaker til at enkelte student-samskipnader ikke har kommet under kostnadsrammen med sine prosjekter, og departementet viser til at det med bakgrunn i disse forholdene har økt kostnadsrammen. Dagens kostnadsramme er satt for å ivareta hensynet til en moderat husleie for studentene.

Der er tidligere redegjort for at samskipnadene i ulik grad har hatt et tilfredsstillende nivå på vedlikeholdet av studentboligene. I redegjørelsen framkommer det også at departementet legger til grunn at teknisk verdibevarende vedlikehold er samskipnadens ansvar. Departementet fører ikke tilsyn med samskipnadens ivaretagelse av dette ansvaret. Med bakgrunn i departementets tilsyn med samskipnadens økonomi er det fare for at det ikke vil avdekkes om et godt regnskapsmessig resultat for eksempel er relatert til manglende vedlikehold. Opplysninger fra studentsamskipnadene viser at de i liten grad synes å ha gjennomgående og langsiktige vedlikeholdsplaner for studentboligene. I noen av samskipnadene sørger man heller ikke for tilstrekkelige avsetninger til vedlikehold. Departementet viser til at studentsamskipnadene er selvstendige rettssubjekter, og at departementet fører tilsyn på et overordnet nivå.

11.1.3 Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

11.1.3.1 STATENS LÅNEKASSE FOR UTDANNING

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2006 tok Riksrevisjonen opp enkelte forhold ved arbeidet med å modernisere Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen). Lånekassen avsluttet i 2006 på et tidlig stadium av utviklingsarbeidet et avtaleforhold med en leverandør om ny ikt-løsning. Det ble deretter utarbeidet et revidert styringsdokument med endret tids- og kostnadsramme for fornyingsarbeidet. På bakgrunn av dette stilte Riksrevisjonen blant annet spørsmål om hvilke erfaringer som var gjort med utgangspunkt i de planleggings- og kvalitetssikringsprosessene som lå til grunn for den avsluttede

delen av moderniseringsarbeidet. Videre ble det stilt spørsmål om departementets vurdering av risiko ved en ytterligere forlenget drift av eksisterende saksbehandlingssystem.

Departementet har opplyst at Stortinget høsten 2007 vedtok å bevilge midler til det reviderte moderniseringsarbeidet i Lånekassen. I 2007 og i første kvartal 2008 har ikt-prosjektet arbeidet med å anskaffe støtte til systemintegrasjon og leverandør til selve ikt-systemet. Lånekassen rapporterer ikke om avvik av betydning for gjennomføringen av moderniseringen når det gjelder framdrift, kvalitet, kostnad og egenfinansiering. Som et ledd i den videre prosessen skal det utarbeides et revidert styringsdokument som vil være i henhold til kravene om framdrift, kvalitet og kostnad fastsatt i Stortingets vedtak om modernisering av Lånekassen.

Saken blir fulgt opp.

11.1.4 Riksrevisjonen uttaler

VIRKSOMHETENES RUTINER OG SYSTEMER FOR INTERN STYRING

Riksrevisjonen har merket seg at mange virksomheter er i gang med å etablere risikostyring. Riksrevisjonen understreker at risikostyring er et viktig verktøy for å sikre god styring og måloppnåelse.

MÅL- OG RESULTATSTYRING

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er feil og usikkerhet knyttet til enkelte av de data virksomhetene rapporterer inn, og som er en del av grunnlaget for å vurdere om målet forskning av høy internasjonal kvalitet nås. Riksrevisjonen har registrert departementets påpekning om at det benyttes en rekke indikatorer for å vurdere graden av måloppnåelse under hovedmålet forskning. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet vil foreta en vurdering av resultat- og rapporteringskravene. Riksrevisjonen understreker at dataene fra de enkelte indikatorene må være pålitelige og korrekte for at det skal være mulig å vurdere om hovedmålet er nådd som helhet.

FORSKNINGSFINANSIERINGEN VED NORGES FORSKNINGSRÅD

Riksrevisjonen er kritisk til at Forskningsrådets utbetaling av forskningsmidler ikke skjer i samsvar med behov og framdrift hos mottakerne. Riksrevisjonen viser til at forskningsmidler utbetales i et for høyt tempo i forhold til framdrift. Avsatte forskningsmidler i Forskningsrådets regnskap ville vært større enn 1,3 mrd. kroner hvis utbetalingene hadde fulgt reell framdrift. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at det er igangsatt en gjennomgang med mål om å forbedre Forskningsrådets sys-

tem for automatiske utbetalinger av forskningsmidler. Riksrevisjonen forutsetter at framtidige forskningsmidler utbetales i tråd med framdrift hos motakerne.

GAVEFORSTERKNINGSORDNINGEN

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Kunnskapsdepartementet har godkjent utbetaling av gaveforsterkningsmidler på til sammen 131,25 mill. kroner til private stiftelser. Midlene er dermed ført ut av konsernkontoordningen og unntatt statlig kontroll. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener utbetalingene ikke var i samsvar med gjeldede retningslinjer. Riksrevisjonen forutsetter at Kunnskapsdepartementet iverksetter nødvendige tiltak i saken og at midlene søkes tilbakebetalt. Det forutsettes videre at departementet orienterer Stortinget på en god måte om resultatet.

PRESENTASJON AV REGNSKAPENE VED UNIVERSITETS- OG HØGSKOLESEKTOREN

Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at virksomhetene på UH-sektoren fortsatt ikke har en ensartet presentasjon av regnskapene på tross av at dette er tatt opp flere ganger tidligere. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil legge vekt på å tydeliggjøre endringer i presentasjonen av regnskapene på UH-sektoren for å sikre en felles forståelse blant virksomhetene. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet skal klargjøre prinsippene for den regnskapsmessige behandlingen av avregning av bevilgningsfinansierte prosjekter med negativ saldo. Riksrevisjonen understreker viktigheten av tydelig kommunikasjon fra departementets side for å sikre at virksomhetene til enhver tid er klar over og forstår gjeldende regelverk.

AKTIVERING AV EIENDOMMER OG ANDRE EIENDELER PÅ UNIVERSITETS- OG HØGSKOLESEKTOREN

Seks virksomheter på UH-sektoren skulle per 1. januar 2007 aktivere eiendommer og andre eiendeler. Riksrevisjonen har registrert at prosessene virksomhetene gjennomførte i forbindelse med aktivering av eiendommer og andre eiendeler i all hovedsak har vært tilfredsstillende.

EKSTERNT FINANSIERT VIRKSOMHET

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fremdeles er svakheter og feil i UH-sektorens etterlevelse av regelverket for eksternt finansiert virksomhet selv om Riksrevisjonen har påpekt dette gjentatte ganger. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i løpet av høsten vil gjennomføre opplæring i nytt regelverk overfor virksomhetene og forventer at dette arbeidet gis tilstrekkelig prioritet.

Riksrevisjonen har bemerket at det ikke er etablert et regelverk for eksternt finansiert virksomhet for forskningsinstituttene NOVA og NUPI. Dette kan medføre ulik praksis og brudd på intensjonene med slik virksomhet. Riksrevisjonen registrerer at departementet ikke kan stadfeste noe tidspunkt for når et regelverk blir vedtatt, og at dette først vil bli vurdert etter at et nytt finansieringssystem for instituttsektoren er på plass. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at det etableres et regelverk som sikrer en tilfredsstillende styring av disse midlene.

EVALUERING AV EUS RAMMEPROGRAMMER FOR FORSKNING OG TEKNOLOGISK UTVIKLING

Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet finner revisjonsrapporten interessant og nyttig, og at den er et viktig innspill til den planlagte nasjonale evalueringen av Norges deltakelse i det sjette rammeprogrammet. Tatt i betraktning størrelsen på Norges bidrag til EUs rammeprogram, vil Riksrevisjonen understreke viktigheten av at departementet følger opp og bruker de kanaler som står til rådighet for å sikre at de norske interessene i programmene blir tilfredsstillende ivarettatt.

STUDENTSAMSKIPNADENES BOLIGMASSE

Riksrevisjonen viser til at formålet med tilskuddet til studentboliger er å øke dekningsgraden og gi studentene et tilfredsstillende botilbud. Det har gjennom de årlige tilskuddene over statsbudsjettet vært en betydelig satsning i de senere årene, men utviklingen i antall boenheter viser at satsningen har hatt begrenset effekt. Riksrevisjonen vil understreke behovet for en større effekt av statens tilskudd til bygging av studentboliger. På denne bakgrunn er det etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig at departementet i sin samlede oppfølging av samskipnadene har større oppmerksomhet rettet mot studentboligenes standard og egnethet og andre årsaker til avgang i studentboligmassen. Riksrevisjonen vil i denne sammenheng også peke på de utfordringene som kan oppstå som følge av at også nye studentboliger bygges med redusert standard i forhold til gjeldende regelverk.

STATSRÅDENS FORVALTNING AV BERGEN TEKNOLOGIOVERFØRING AS

Instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 7 fastsetter at Riksrevisjonen skal motta statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser i det enkelte selskap i etterkant av ordinær generalforsamling. Dette gjelder for alle selskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene. Riksrevisjonen mottok i brev av 25. juni 2008 for første gang statsrådets beretning

om forvaltningen av statens interesser i Bergen teknologioverføring AS. Universitetet i Bergen og Havforskningsinstituttet har siden opprettelsen av selskapet i desember 2004 eid henholdsvis 40 og 20 prosent av aksjene. Dette innebærer at Riksrevisjonen skulle ha mottatt statsrådets beretning for dette selskapet siden 2005. For å gjennomføre kontrollen i samsvar med lov og instruks er Riksrevisjonen avhengig av en fullstendig oversikt over de selskapene som skal omfattes av selskapskontrollen. Riksrevisjonen vil derfor understreke betydningen av at departementet sørger for etablering av rutiner som sikrer at Riksrevisjonen er informert om alle selskaper hvor staten eier 50 prosent eller mer av aksjene.

11.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Kunnskapsdepartementet har ansvar for 51 virksomheter, og at samtlige avsluttende revisjonsbrev fra Riksrevisjonen til disse var uten merknader. Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av studentsamskipnadene og Bergen teknologioverføring AS. Riksrevisjonen har ikke merknader til departementets forvaltning av 13 heleide og 17 deleide selskaper.

Komiteen har merket seg at det er mangelfull dokumentasjon og registrering av fravær og avvik i doktorgradsutdanningen og at virksomhetene har en ulik forståelse av rapporteringskravet for utveksling av vitenskaplige ansatte. Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at dette gir grunn for å stille spørsmål med departementets grunnlag for å kunne vurdere måloppnåelsen.

Komiteen vil peke på at Forskningsrådets utbetaling av forskningsmidler skal skje i samsvar med behov og framdrift hos mottaker og har merket seg at Riksrevisjonen viser til at disse midlene utbetales i et for høyt tempo i forhold til framdrift. Komiteen forutsetter at departementet sørger for at fremtidige forskningsmidler utbetales i tråd med framdriften hos mottakerne.

Komiteen ser alvorlig på at Kunnskapsdepartementet har godkjent utbetaling av gaveforsterkningsmidler til private stiftelser. Dette har medført at 131,5 mill. kroner er utenfor statlig kontroll. Komiteen forutsetter at midlene søkes tilbakebetalt og at departementet orienterer Stortinget på egnet måte om resultatet.

Komiteen har merket seg at det ved presentasjon av regnskapene på universitets- og høyskolenivå kan reises spørsmål ved om departementets signaler og føringer er tilstrekkelige tydelige, da det etter Riksrevisjonens erfaring oppfattes forskjellig i virksomhetene. Komiteen forutsetter at departementet følger opp med tiltak for denne sektoren for å unngå

uklarheter for ettertiden. Komiteen vil peke på at det fortsatt er virksomheter på UH-sektoren som ikke etterlever regelverket for den eksternt finansierte virksomheten. Komiteen legger til grunn at departementet følger opp Riksrevisjonens anmerkninger på dette feltet for å unngå vesentlige feil.

Komiteen har merket seg at det de senere år, har vært en betydelig satsning over statsbudsjettet for å øke dekningsgraden av studentboliger. Antall hybelenheter øker imidlertid langt mindre enn antall tilsagn skulle tilsi, fordi gamle hybler saneres og kostnadene ved nybygg har økt. Komiteen er enig i Riksrevisjonens vurdering av at departementet må ha større oppmerksomhet rettet mot studentboligenes standard og egnethet og andre årsaker til avgang i studentboligmassen i sin samlede oppfølging av samskipnadene. Komiteen vil understreke betydningen av at departementet sørger for etablering av rutiner som sikrer at Riksrevisjonen er informert om alle selskaper hvor staten eier 50 prosent eller mer av selskapene.

Komiteen har merket seg at i departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold, så er 7 saker avsluttet og en sak om Statens lånekasse for utdanning blir fulgt opp av Riksrevisjonen.

12 LANDBRUKS- OG MAT-DEPARTEMENTET

12.1 Sammendrag

12.1.1 Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

12.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Det er avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Bioforsk.

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

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

Virksomhetsstyring

Reindriftsforvaltningen

Revisjonen for 2007 har vist at det i styringsmøtet våren 2007 ble foretatt en gjennomgang av status for Reindriftsforvaltningens implementering av risikostyring i egen virksomhet. Det er ikke dokumentert at Landbruks- og matdepartementet har fulgt opp dette i den etterfølgende styringsdialogen med Rein-

driftsforvaltningen. I årsrapporten framgår det at prosessen med implementering har startet, og at arbeidet vil fortsette og særlig prioriteres i 2008. Landbruks- og matdepartementet har beklaget at Reindriftsforvaltningen ikke har kommet i mål i forhold til påleggene som er gitt når det gjelder implementering av risikostyringen på sine ansvars- og resultatområder.

I St.prp. nr. 1 for budsjettåret 2007 er det blant annet trukket opp seks resultatområder ut fra de overordnede målene om en økologisk, økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift. Vedtakene fra St.prp. nr. 1 er konkretisert i tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet. Det er gitt mange prioriterte oppgaver som ikke synes å være gjennomført innenfor de tidsfrister Landbruks- og matdepartementet selv har fastsatt. Reindriftsforvaltningen har i september 2007 rapportert på avvikene. Riksrevisjonen kan ikke se at Landbruks- og matdepartementet har reagert på manglende gjennomføring. Landbruks- og matdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at det ikke er tilfredsstillende når prioriterte, pålagte oppgaver ikke blir gjennomført i tilstrekkelig grad. Imidlertid bemerker departementet at avvik alltid blir kommunisert og påpekt i styringsmøter, men at det kan være grunn til å se nærmere på formen på kommunikasjonen, og at referatene fra styringsmøtene i større grad enn tidligere bør tydeliggjøre de signaler departementet gir.

Bioforsk

Revisjonen for 2007 har vist at det i styringsmøte våren 2007 ble foretatt en gjennomgang og status for Bioforsks implementering av risikostyring. I referatet fra møtet framkommer det at Bioforsk stort sett har planer og rutiner for risikostyring og vil dokumentere dette i et eget brev til departementet. Landbruks- og matdepartementet beklager at det utfyllende brevet fra Bioforsk ikke er etterlyst og fulgt opp. Departementet opplyser videre at saken vil bli nærmere fulgt opp i et ekstraordinært styringsmøte med Bioforsk i juni 2008.

12.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

12.1.2.1 BIOFORSK

Anskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert sju anskaffelser. Bioforsk kan i liten grad dokumentere at anskaffelsene er foretatt i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Blant annet viser kontrollen at ingen av anskaffelsene var kunngjort, det finnes ikke protokoller, det finnes svært få kontrakter, og det er ikke innhentet skatteattester eller HMS-erklæringer. Leverandører som ikke ble foretrukket, fikk i liten grad opplyst om adgangen til å klage.

Landbruks- og matdepartementet bekrefter at regelverket for offentlige anskaffelser ikke er fulgt. Departementet har forståelse for Bioforsks argumentasjon om at sammenslåingen av ett forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og to private stiftelser har vært en krevende prosess og at mye skulle på plass på kort tid. Departementet understreker imidlertid at dette ikke gir grunnlag for å avvike fra regelverket. Departementet forutsetter at Bioforsk ser på de tjenester de får levert av ITAS, og at framtidige kontrakter blir basert på konkurranse i tråd med regelverket.

Habilitet – rolleblanding

Økonomi- og administrasjonsdirektøren i Bioforsk er styreleder i ITAS. Som styreleder og representant for eierne, herunder Bioforsk, er økonomi- og administrasjonsdirektøren også satt til å ivareta ITAS' økonomiske interesser. Dette kan føre til interessekonflikt mellom Bioforsk og ITAS. Det går fram av lov om offentlige anskaffelser § 5 første ledd at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. Organiseringen innebærer at økonomi- og administrasjonsdirektøren innehar dobbeltroller som kan skape uheldige rollesammenblandinger og habilitetskonflikter. Saken er omtalt i Riksrevisjonens brev til Landbruks- og matdepartementet, men departementet har ikke kommentert dette forholdet.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Riksrevisjonen foretok høsten 2007 en kartlegging og vurdering av ikt-virksomheten i Bioforsk. Gjennomgangen viste at Bioforsk ikke har foretatt sikkerhets- og sårbarhetsanalyse på ikt-området. Det er heller ikke utarbeidet kontinuitets- og beredskapsplaner. I forbindelse med etableringen av Bioforsk ble det i 2004 utarbeidet en ikt-plan/-strategi som ikke er oppdatert. Bioforsk benytter trådløst nettverk både i Ås og ved de lokale enhetene. Konfigureringen av nettverket er ikke tilfredsstillende og gir liten beskyttelse mot at uvedkommende kan komme inn i systemene.

Landbruks- og matdepartementet er enig i Riksrevisjonens vurderinger om at Bioforsk ikke i tilstrekkelig grad har gjennomført de vurderinger og utarbeidet de strategier og planer som er nødvendig for ikt-virksomheten. Departementet vil følge opp dette i et ekstraordinært styringsmøte våren 2008.

Årsavslutning

Revisjonen viste at Bioforsk ikke har foretatt de avstemminger som bestemmelser om økonomistyring

ring i staten pålegger virksomhetene. Når det gjelder avstemming av lønnsinnberettede beløp mot det som er regnskapsført, har Bioforsk også tidligere år hatt problemer med disse avstemmingene. I forbindelse med årsavslutningsrevisjonen for 2006 sa Bioforsk at de for framtiden ville sørge for å etterkomme økonomiregelverket på dette punktet. Landbruks- og matdepartementet uttalte da at de ville påse at tiltakene ble iverksatt i styringsdialogen med Bioforsk.

Landbruks- og matdepartementet beklager at økonomiregelverket fortsatt ikke blir fulgt ved avstemminger, og at forholdene ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp av departementet. Økonomiforvaltning vil være tema på et ekstraordinært styringsmøte i juni 2008.

12.1.3 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

12.1.3.1 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGER

Revisjonen for 2006 viste at Institutt for skog og landskap og Mattilsynet ikke hadde utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurderinger. Revisjonen for 2007 viser at Institutt for skog og landskap nå har utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurderinger, mens det for Mattilsynet fortsatt gjenstår noe arbeid.

Saken blir fulgt opp.

12.1.3.2 MATTILSYNET

Riksrevisjonen hadde merknader til Mattilsynets regnskap for 2006. Bakgrunnen for denne konklusjonen var

- fortsatt manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser
- mangelfull kontroll av at alle fastsatte krav blir utfakturert
- mangelfull internkontroll og oppfølging av om rutiner etterleves

Revisjonen av regnskapet for 2007 viser at Mattilsynet har igangsatt flere tiltak for å rette opp påpekte mangler knyttet til anskaffelsesvirksomheten, og at dette arbeidet viser positiv utvikling.

Revisjonen viser videre at Mattilsynet heller ikke i 2007 har endret sine kontrollrutiner tilknyttet gebyr for særskilte ytelser med hensyn til fullstendighet i innkreving av gebyrene. Riksrevisjonen tar til etterretning at Mattilsynet i løpet av 1. tertial 2008 vil innføre en midlertidig nettbasert rutine som sikrer sporbarhet og dermed muliggjør en fullstendighetskontroll.

Når det gjelder internkontroll og oppfølging av om rutiner etterleves, er flere av de forholdene som tidligere ble påpekt, nå rettet opp. Det er positivt at Mattilsynet utvikler rutiner og systemer rundt intern-

kontrollen, men Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at ledelsen også følger opp at de etablerte kontrollene etterleves i praksis.

Saken blir fulgt opp.

12.1.3.3 VETERINÆRINSTITUTTET

Revisjonen for 2006 viste at Veterinærinstituttet ikke hadde planer med ett- og flerårig perspektiv. Revisjonen for 2007 viser at Veterinærinstituttet nå har en toårig strategiplan, men at det fortsatt ikke finnes en samlet ettårig plan for Veterinærinstituttet som kan brukes til overordnet virksomhetsstyring. Landbruks- og matdepartementet viser til tildelingsbrevet for 2008 hvor Veterinærinstituttet blir bedt om å få dette på plass. Det vises også til at dette var tema på styringsmøte våren 2008, og at Veterinærinstituttet nå er i prosess vedrørende utvikling av flerårig plan med lengre perspektiv enn to år.

Saken blir fulgt opp.

12.1.4 Riksrevisjonen uttaler

STYRING OG MÅLOPPNÅELSE

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Landbruks- og matdepartementet ikke har reagert på at pålagte og prioriterte oppgaver i Reindriftsforvaltningen og Bioforsk ikke er gjennomført innenfor de fastsatte tidsfrister.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet også finner forholdene utilfredsstillende. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp forholdene gjennom styringsdialogen med virksomhetene og iverksetter nødvendige tiltak.

BIOFORSK – ANSKAFFELSER M.M.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er foretatt anskaffelser i Bioforsk i strid med regelverket for offentlige anskaffelser, blant annet ved at ingen av de kontrollerte anskaffelsene var kunngjort, at det ikke finnes protokoller, og at det er svært få kontrakter med leverandørene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet gjennom reviderte interne retningslinjer vil klargjøre ansvaret for å følge regelverket.

Riksrevisjonen er kritisk til at Bioforsk ikke har foretatt sikkerhets- og sårbarhetsanalyser på ikt-området og at det heller ikke er utarbeidet kontinuitets- og beredskapsplaner på området. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp de tiltak som er iverksatt på området.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Bioforsk ikke har foretatt alle de avstemminger de er pålagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten. Slike avstemninger skal blant annet sikre at rapportering av innberetningspliktige ytelser til skattemyndighetene er korrekt. Riksrevisjonen merker seg de

tiltak som er iverksatt og vil følge opp dette i den årlige revisjonen.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere organiseringen av ikt-tjenestene i Bioforsk.

12.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Bioforsk. Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett statsforetak, ett heleid aksjeselskap og tre deleide aksjeselskaper. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

Komiteen viser til Riksrevisjonens gjennomgang av virksomhetsstyring i forhold til Reindriftsforvaltningen og Bioforsk. Komiteen ser alvorlig på at Landbruks- og matdepartementet ikke har reagert på at pålagte og prioriterte oppgaver i Reindriftsforvaltningen og Bioforsk ikke er gjennomført innen de fastsatte tidsfrister. Komiteen forutsetter at forholdene følges nøye opp i styringsdialogen med virksomhetene og at det iverksettes nødvendige tiltak for å forbedre virksomhetsstyringen.

Komiteen deler Riksrevisjonens kritikk av at det er foretatt anskaffelser i Bioforsk i strid med regelverk for offentlige anskaffelser. Komiteen merker seg at departementet gjennom reviderte interne retningslinjer vil klargjøre ansvaret for å følge regelverket, og forventer at regelverket for offentlige anskaffelser følges.

Komiteen mener det er alvorlig at Bioforsk ikke har foretatt avstemninger de er pålagt i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten og merker seg at Riksrevisjonen vil følge dette opp.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens kritikk av IKT-tjenesten i Bioforsk og forventer at departementet vurderer en mer hensiktsmessig organisering og oppfølging.

Komiteen viser til at tidligere rapporterte forhold vedrørende Mattilsynets kontrollrutiner ikke er fulgt opp. Komiteen forventer at departementet hurtig følger opp disse forholdene.

13 MILJØVERNDEPARTEMENTET

13.1 Sammendrag

13.1.1 Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

13.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Miljøverndepartementet har koordineringsansvar overfor andre departementer på miljøområdet og

ansvar for seks underliggende virksomheter og tre fond. Riksrevisjonen har avgitt åtte revisjonsbrev uten merknader og ett revisjonsbrev med merknader til Statens kartverk.

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

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

Manglende rapportering mot resultatmål

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp manglende resultatindikatorer i tildelingsbrevet til Statens kartverk (Kartverket) og mangelfull rapportering i forhold til enkelte resultatindikatorer.

Kontrollen av Kartverkets årsrapport for 2007 viser en positiv utvikling, men det er fortsatt mangler ved rapporteringen om enkelte resultatmål. Riksrevisjonens kontroll viser også at enkelte resultatindikatorer som vedrører Kartverkets oppgaver ennå ikke er tatt med i tildelingsbrevet fra Miljøverndepartementet. Konsekvensen er at Kartverket ikke har rapportert på flere oppgaver.

Miljøverndepartementet opplyser at tildelingsbrevene er departementets instruksjon til underliggende virksomheter for det aktuelle året, og at hovedsiktemålet er å gi instruksjon om hvilke krav den enkelte virksomhet må innfri for at departementet kan oppfylle Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet opplyser videre at de gjennom den periodiske rapporteringen og i annen styringsdialog med virksomhetene skaffer seg oversikt og kontroll med virksomhetenes oppfølging av kravene i tildelingsbrevene. For dette formålet kan departementet ha andre rapporteringsbehov enn at rapportene nødvendigvis må være identiske med de resultatindikatorer som departementet rapporterer videre på til Stortinget.

Miljøverndepartementet har registrert Riksrevisjonens synspunkter på Kartverkets rapportering. Departementet mener at rapporteringen er i tråd med kravene i tildelingsbrevet. Miljøverndepartementet opplyser at de legger vekt på en kortfattet og presis skriftlig rapportering i forhold til tildelingsbrevene. I etatsstyringsmøtene blir denne rapporteringen utdypet muntlig i dialog mellom partene. Dette gjelder generelt, og spesielt alle forhold som vurderes som vesentlige i styringssammenheng. Dersom departementet har merknader til etatenes skriftlige rapportering i forhold til kravene i tildelingsbrevene, blir dette tatt opp i etatsstyringsmøtene.

13.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

13.1.2.1 STATENS KARTVERK

Statens kartverk (Kartverket) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader til regnskapet knyttet til Kartverkets samfinansieringsprosjekter.

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av samfinansieringsprosjekter om etablering, ajourhold, drift, tilgjengeliggjøring og finansiering av et felles geodatagrunnlag etter felles standarder. Sentrale parter i geovekst-samarbeidet er Statens vegvesen, flere energibedrifter, kommunene, Telenor og Landbruks- og matdepartementet med underliggende etater. Prosjektledelsen er tillagt Kartverket, og oppfølgingen av samfinansieringsprosjekter er fylkeskartkontorenes mest ressurskrevende oppgave. Riksrevisjonens kontroll viser at det per oktober 2007 var 822 aktive samfinansieringsprosjekter registrert i økonomisystemet til Kartverket, og at det årlig igangsettes 100–150 nye prosjekter.

Riksrevisjonens kontroll avdekket følgende mangler ved prosjektstyring og kontroll:

- Mangler i avtalene mellom partene.
- Forsinkelser i prosjektene.
- Manglende formell ferdigstilling av prosjekter i økonomisystemet
- Manglende rapportering til partene om budsjettavvik.

Departementet innser at det er flere svakheter ved Kartverkets forvaltning av samfinansieringsprosjekter, og opplyser at det er igangsatt tiltak for å rette opp i dette. Kartverket har presisert overfor fylkeskartsjefene at rutinene skal innskjerpes, og at alle prosedyrer og arbeidsbeskrivelser skal følges. Det er utarbeidet en arbeidsbeskrivelse for samfinansieringsprosjekter der alle trinn i prosessen, og hvordan ulike dokumenter skal arkiveres, er beskrevet. Departementet vil følge opp samfinansieringsprosjektene i etatsstyringen.

13.1.3 Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

13.1.3.1 NORSK POLARINSTITUTT

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for Norsk Polarinstittutt (NP) for 2006. Merknadene omfattet manglende implementering av nytt elektronisk lagerstyringssystem. Revisjonen i 2007 har vist at NP og leverandøren har hatt store problemer med å få systemet til å fungere etter formålet. Systemet synes nå å virke som forutsatt, men det er ikke enkelt å bruke. NP vil forsøke å ta systemet i operativt bruk i løpet av april 2008.

Saken blir fulgt opp.

13.1.4 Riksrevisjonen uttaler

MANGLENDE RAPPORTERING MOT RESULTATMÅL

Riksrevisjonen konstaterer at Miljøverndepartementet ikke har tatt med alle resultatindikatorer fra St.prp. nr. 1 i tildelingsbrevet som Kartverket skal rapportere på. Dette kan gi risiko for at utelatte resultatindikatorer ikke blir prioritert og rapportert.

Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at det tilkommer departementet å fastsette rapporteringskrav til underliggende etater, og at disse kravene ikke trenger å være synonyme med de resultatindikatorer som presenteres i St.prp. nr. 1, og som skal rapporteres til Stortinget. Riksrevisjonen viser til bestemmelser om økonomistyring i staten der det framgår at tildelingsbrevet skal inneholde styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, jf. punkt 1.4. Riksrevisjonen vil også vise til at Miljøverndepartementet i forbindelse med revisjonen av 2005-regnskapet, Dokument nr. 1 (2006–2007), opplyste at de for framtiden ville ta med resultatindikatorer fra St.prp. nr. 1 i tildelingsbrevet til Kartverket.

STATENS KARTVERK

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er mangler ved prosjektstyring og kontroll av Statens kartverks samfinansieringsprosjekter, herunder mangler i avtalene mellom partene, manglende rapportering av budsjettavvik, og forsinkelser og manglende ferdigstilling av prosjekter. Riksrevisjonen forutsetter at Miljøverndepartementet i etatsstyringen av Statens kartverk følger opp de tiltak som Statens kartverk har iverksatt for å bedre de interne rutinene.

13.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Miljøverndepartementet har ansvaret for seks underliggende etater og for tre fond, og registrerer at Riksrevisjonen har avgitt åtte revisjonsbrev uten merknader og ett brev med merknader.

Brevet med merknader gjelder Statens kartverk, liksom ved revisjonen for året 2006.

Revisjonsbrevet påtalte da manglende resultatindikatorer i tildelingsbrevet til Statens kartverk, samt mangelfull rapportering i forhold til enkelte resultatindikatorer.

Komiteen har merket seg at kontrollen av Kartverkets årsrapport for 2007 viser en positiv utvikling, men at det fortsatt er mangler ved rapporteringen av enkelte resultatmål. Enkelte resultatindikatorer som gjelder kartverkets oppgaver er fortsatt ikke tatt med i tildelingsbrevet fra departementet.

Videre er det avdekket kritikkverdige forhold når det gjelder prosjektstyring og kontroll av Kartverkets samfinansieringsprosjekter. Dette omfatter mangler i

avtalene mellom partene, manglende rapportering om budsjettavvik, forsinkelser og manglende ferdigstilling av prosjekter.

Komiteen forutsetter, i likhet med Riksrevisjonen, at departementet i etatsstyringen av Statens kartverk følger opp de tiltak som Kartverket har iverksatt for å bedre de interne rutineene.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til regnskapet for Norsk Polarinstitutt for 2006. Anførlene gjaldt blant annet manglende implementering av nytt elektronisk lagerstyringssystem.

Komiteen har merket seg at systemet forventes å bli tatt operativt i bruk i løpet av 2008 og at Riksrevisjonen følger utviklingen.

14 NÆRINGS- OG HANDELS- DEPARTEMENTET

14.1 Sammendrag

14.1.1 *Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

14.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Departementet har ansvar for ti underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Norges geologiske undersøkelser og Norsk Romsenter har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning i totalt 22 selskaper, av dem 10 heleide aksjeselskaper, 9 deleide aksjeselskaper, 2 statsforetak og 1 særlovsselskap. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning i SIVA SF og Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS.

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

Sjøfartsdirektoratet

Riksrevisjonen har tidligere påpekt at Sjøfartsdirektoratet ikke har klart å gjennomføre alle pålagte oppgaver.

Sjøfartsdirektoratet skal utføre overordnet kontroll i form av systemrevisjon og vertikale revisjoner av klasseselskapenes arbeid på laste- og passasjerskip. I 2007 skulle minst tre vertikalrevisjoner gjennomføres, mens det bare er gjennomført én. Når det gjelder tilsynsarbeid mot norske flåter, inspiserte Sjøfartsdirektoratet 398 skip i 2007, mens måltallet var på 450 skip. Sjøfartsdirektoratet har i 2007 gjennomført 7 revisjoner av innenlandske utdanningsinstitusjoner, som en del av oppfyllelse av krav fastsatt i STCW-konvensjonen. Målet for 2007 var å gjennomføre 8–10 revisjoner.

Sjøfartsdirektoratet har i de siste årene vært preget av mangel på folk, stort arbeidspress og betydelig gjennomtrekk. For å avlaste i den pressede situasjonen har direktoratet inngått avtale med Det Norske Veritas om å kjøpe inspeksjonstjenester for 8,5 mill. kroner. Direktoratet har bedt departementet om ekstraordinær bevilgning over statsbudsjettet for 2008, og det vil komme med forslag til utvidet bevilgning over statsbudsjettet for 2009 for å møte framtidige utfordringer.

Departementet presiserer at Sjøfartsdirektoratets hovedoppgave er å arbeide for å oppnå høy sikkerhet for liv, helse, fartøy og miljø. Departementet klargjorde i prioriteringer for 2007 at hovedfokus for direktoratet vil være å bidra til at skip kan seile, samtidig med at hensynet til sikkerhet og miljø ivaretas på en betryggende måte, blant annet ved at det er en pådriver i det strategiske sjøsikkerhetsarbeidet. Departementet legger vekt på at direktoratet prioriterer ressursbruk til arbeidsoppgaver og tiltak som ut fra en helhetlig vurdering i størst mulig grad bidrar til å oppfylle hovedmålene på sjøsikkerhets- og miljøområdet.

Departementet understreker at avvikene i forhold til måltallene på enkeltområder ikke har ført til redusert sikkerhet på sentrale funksjoner på sjøsikkerhetsområdet.

Videre blir det opplyst at departementet fortsatt har tett kontakt med Sjøfartsdirektoratet. Det vil også i 2008 avholde to kontaktmøter i tillegg til de to etatsstyringsmøtene, og det ligger inne en styrking av Sjøfartsdirektoratet i Revidert nasjonalbudsjett 2008.

Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret)

Riksrevisjonen har gjennomgått Patentstyrets måloppnåelse på patentområdet i perioden 2005 til 2007. Riksrevisjonen tok opp Patentstyrets mangelfulle måloppnåelse på enkelte områder i revisjonen i 2006.

Måloppnåelse på patentområdet

Målet om å behandle flere patentsøknader i 2007 enn i 2006, bygge ned restansene over tid på patentområdet og avgjøre patentsøknader innen ca. tre år i gjennomsnitt er ikke nådd. Restansene har økt med 2 131 saker, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt fra 4,3 år i 2006 til 6,2 år ved utgangen av 2007 (målt som statistisk gjennomsnittlig nedarbeidingsstid). Patentstyret har i 2007 avgitt førsterealistuttalelse for førstesøknader innen 7 måneder for 91 prosent av sakene, noe som vurderes å være i tråd med målsettingen.

Årsakene til manglende måloppnåelse når det gjelder gjennomsnittlig saksbehandlingstid på patentområdet, er i hovedsak knyttet til for lav saksbehandlingskapasitet. 31 prosent av saksbehandlerne

på patentområdet har de siste årene sagt opp sin stilling. Nærings- og handelsdepartementet forklarer den høye utskiftingstakten med etterspørselen etter teknisk og naturvitenskapelig kompetanse i næringslivet. Det kan også ha spilt inn at Patentstyret ventet med å erstatte dem som sluttet i 2005 og 2006, til det forelå en avklaring av spørsmålet om norsk tiltrøstelse til den europeiske patentkonvensjonen (EPC). Det er relativt lang opplæringstid på patentområdet. Grunnleggende opplæring tar ca. 1,5 år. Erfarne medarbeidere veileder nyansatte og får dermed redusert sin saksbehandlingskapasitet.

Departementet uttaler at det har hatt en tett oppfølging av Patentstyret og utviklingen på patentområdet den senere tid basert på den manglende måloppnåelsen. Departementet og etaten har kommet til en felles forståelse av bakgrunnen for den negative utviklingen og av hvilken strategi som er nødvendig for å sikre en tilfredsstillende utvikling de neste årene.

Patentstyret har i 2007 og 2008 gjennomført en rekke ansettelser, noe departementet mener vil bedre saksbehandlingskapasiteten på patentområdet på sikt. På grunn av den lange opplæringstiden forventer departementet først vesentlig reduksjon i restansene og av gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2010.

Styringsdialogen mellom Nærings- og handelsdepartementet og Patentstyret

Revisjonen viste at det over tid har vært ulik forståelse mellom Patentstyret og departementet både av målsettinger og hvordan resultatene skal vurderes på patentområdet. Det er også svakheter ved styringsparameterne og rapportering fra Patentstyret til departementet.

Departementet uttaler at for å sikre en mer sammenfallende forståelse har departementet og Patentstyret hatt en tettere og hyppigere dialog den senere tid, og det vil vurdere behovet for ytterligere formelle kontaktpunkter mellom departementet og Patentstyret. Departementet opplyser at det i 2007 startet en omfattende gjennomgang av målene og styringsparameterne for etaten i samarbeid med Patentstyret. Gjennomgangen resulterte blant annet i endringer i målene og styringsparameterne i tildelingsbrevet for 2008.

Departementet uttaler at det er i gang med å vurdere endringer i rapportkrav på gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Departementet opplyser at blant annet rapportering på reell saksbehandlingstid på saker som er avgjort de siste tolv måneder (i forhold til rapporteringstidspunktet), vil bidra til å framskaffe et mer nyansert bilde av behandlingstiden på patentområdet.

Nærings- og handelsdepartementet vil også vurdere Patentstyrets styringsverktøy i forbindelse med

gjennomgangen av virksomheten. Departementet opplyser at det i samarbeid med Patentstyret vil vurdere hvilke behov for forbedringer det er, og hvordan man skal arbeide videre med dette framover.

Brønnøysundregistrene

Semantikkregisteret for elektronisk samhandling (SERES)

SERES skal være et verktøy for offentlig sektor som gjør det mulig å utarbeide, holde oversikt over og forvalte definisjoner av informasjonselementer (metadata – gjenbruk av felles data som kan benyttes av alle etater) som innrapporteres til, fra og i offentlig sektor. I tildelingsbrev for 2007 skriver departementet at metadata er viktig for å oppnå bedre samordning og gjenbruk av innhentet og lagret informasjon. SERES må tas i bruk for næringslivsskjema så snart som mulig. Det må videre legges til rette for en snarlig, styrt overgang fra dagens metadatabase i Oppgaveregisteret til SERES og en avvikling av dagens system.

Brønnøysundregistrene har i prosjektperioden 2004 til forsommeren 2007 brukt ca. 17,5 mill. kroner på å utvikle SERES. Det ble etter hvert klart at Brønnøysundregistrene fikk store problemer med å realisere et hensiktsmessig verktøy, både med hensyn til den tekniske realiseringen og å oppnå den nødvendige aksept, forankring og forståelse hos samarbeidende etater. SERES I-prosjektet ble derfor terminert på forsommeren 2007.

Brønnøysundregistrene benytter årlig 10–15 mill. kroner til nødvendig videreutvikling og fornyelse av sine tjenester og til strategiske satsinger. Midlene inngår i den generelle rammen for driften, og SERES har vært en del av den løpende prosjektporteføljen ved registrene. Arbeidet med SERES har vært både kostnads- og ressurskrevende, men Brønnøysundregistrene har opplyst at det ikke er mulig å identifisere hvilke spesifikke oppgaver eller prosjekter som er blitt nedprioritert som følge av satsingen på SERES.

Da SERES I-prosjektet ble terminert, ble et nytt prosjekt, SERES II, startet opp. Videreføring av satsningen på en metadataløsning blir regnet som viktig blant annet for at man skal kunne levere modeller og definisjoner til KOSTRA og løsninger som oppfyller kravene til Altinn IIs tjenesteutviklingsløsning.

Departementet rapporterte til Stortinget høsten 2007 at arbeidet med SERES er noe forsinket i forhold til planene. Det framkom ikke at SERES I-prosjektet hadde strandet, og at det var tenkt påbegynt et nytt SERES II-prosjekt.

Departementet uttaler at det overfor Brønnøysundregistrene har signalisert betydningen av metadata for å oppnå bedre samordning og gjenbruk av innhentet og lagret informasjon, og at Brønnøy-

sundregistrene må prioritere arbeidet med å legge til rette og utvikle modeller for næringslivsdata. Komplexiteten i arbeidet og grenseflaten til blant annet Altinn-løsningen gjør at departementet ønsker et bredere beslutningsgrunnlag før man avgjør endelig hvordan prosjektet videreføres.

Saksbehandlingstider

Det framkommer av St.prp. nr. 1 (2006–2007) med ytterligere spesifisering i tildelingsbrev at saksbehandlingstiden for de ulike registrene skal ligge innenfor én–sju dager for registreringer.

Brønnøysundregistrene nådde ikke målene for de ovennevnte registrene i 2007. Størst var avviket ved Enhetsregisteret og Foretaksregisteret. Brønnøysundregistrene opplyser at saksbehandlingstiden ved disse to registrene i deler av året kan komme opp i 20 dager.

Departementet uttaler at det i styringsdialogen har hatt en løpende dialog med Brønnøysundregistrene om fastsettelse av mål for saksbehandlingstider ved de aktuelle registrene, men det har ikke vært gjort noen særskilt evaluering av disse forholdene. Departementet har ved årsskiftet 2007/2008 startet en gjennomgang av målene for saksbehandlingstiden ved Enhetsregisteret og Foretaksregisteret, men avventer erfaringen med økt elektronisk inntømst i løpet av 2008 før man tar en konkret vurdering og eventuelt justering av målene for den papirbaserte inntømsten. Målsettingen er å slutføre denne evalueringen i løpet av 2008, slik at målene for 2009 kan gjenspeile hva som er realistisk, samtidig som det også kan være noe å strekke seg etter.

14.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

14.1.2.1 NORGES GEOLOGISKE UNDERSØKELSE

Norges geologiske undersøkelse (NGU) har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknader.

Ikt-sikkerhet

I tildelingsbrevet til NGU for 2007 skriver departementet at NGU skal ha en enkel krise- og beredskapsplan med fokus på mål, ansvar og virkemidler. Det er et overordnet mål at NGU skal fungere mest mulig normalt selv om uforutsette hendelser skulle inntreffe. Dette gjelder særlig tjenester som defineres som samfunnskritiske.

Riksrevisjonens gjennomgåelse av ikt-området viste at NGU mangler en kontinuitets- og beredskapsplan som styrer hvordan det skal reageres i en nødssituasjon. Formålet med en kontinuitets- og beredskapsplan er å redusere avbrudd som følge av større feil eller katastrofer til et akseptabelt nivå. Dette kan gjøres gjennom en kombinasjon av fore-

byggende tiltak og planer for gjenopprettelse av systemer.

NGU utarbeidet i 2002 et utkast til et sikkerhetsrutinedokument for ikt-tjenester som inneholder en kortfattet huskeliste over ikt-aktivitetene. Riksrevisjonen vurderer innholdet i sikkerhetsrutinedokumentet som ufullstendig og av varierende detaljeringsgrad. Dokumentet beskriver ikke ledelsens holdning til sikring av informasjon og tjenester som er knyttet til bruk av all informasjonsteknologi i virksomheten.

NGU mangler et system for hendelses- og avviksrapportering. Både større, mindre og kritiske hendelser bør dokumenteres, klassifiseres og følges opp inntil hendelsen er rettet opp eller løst. Ved Riksrevisjonens befaring av NGUs maskinrom og rom for lagring av back-up ble det observert at rommene mangler systemer for brannslukking. Datarommet bør være fysisk robust og avlåst og ha tilstrekkelig brannsikkerhet.

Departementet uttaler at forholdene Riksrevisjonen tar opp, viser at det arbeidet NGU har gjort på området, ikke er tilfredsstillende når det gjelder ikt-sikkerhet, blant annet kontinuitets- og beredskapsplan. Departementet uttaler videre at det i styringsdialogen har lagt vekt på at etatene skal fungere mest mulig normalt selv om uforutsette hendelser skulle inntreffe. Etatene er bedt om å utarbeide en krise- og beredskapsplan som bygger på risiko- og sårbarhetsvurderinger, og som oppdateres og øves ved behov. Departementet har forutsatt at for at etaten skal kunne opprettholde sitt tjenestetilbud, tilsier dette gode og stabile interne driftsfunksjoner, også på ikt-området. Departementet viser til at oppfølgingen og kontrollen skjer ved gjennomgang av halvårs- og årsrapporter, risikovurderinger på grunnlag av disse, etatsmøter og særskilte oppfølgingsmøter.

Anskaffelser og internkontroll

Riksrevisjonen kontrollerte både i 2006 og 2007 anskaffelser, blant annet om bestilling og kontroll av mottatte varer og tjenester var tilfredsstillende dokumentert.

Etter Riksrevisjonens mening har NGU ennå ikke tilstrekkelig kjennskap til gjeldende regelverk og nødvendig kompetanse på området. Videre har NGU fremdeles en lite hensiktsmessig organisering av innkjøpsarbeidet, noe som har ført til brudd på anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket.

Departementet har uttalt at det i styringsdialogen har fokusert på at NGU følger regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet mener at det er beklagelig at Riksrevisjonen har avdekket nye svakheter ved etterlevelsen av regelverket. Departementet har på nytt understreket overfor NGU at det er nødvendig med tiltak og rutiner for å håndtere dette på en

tilfredsstillende måte i tråd med kravene i anskaffelsesregelverket, og det har innskjerpet virksomhetsledelsens ansvar for å se til at det opparbeides tilstrekkelig kompetanse og interne rutiner slik at regelverket blir fulgt.

14.1.2.2 NORSK ROMSENTER

Norsk Romsenter har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Grunnlaget for merknadene er knyttet til ledelsens manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Måten virksomheten har gjennomført anskaffelser på, tyder på kompetansesvikt når det gjelder regelverk for offentlige anskaffelser.

En av konsulentavtalene ble foretatt som direktekjøp. Ved påberopelse av unntaksbestemmelse i anskaffelsesregelverket var ikke vurderinger i forbindelse med dette dokumentert. Videre viste revisjonen at denne konsulentavtalen innebar at innleid konsulent gratis disponerte alle kontorfasiliteter ved Norsk Romsenter, og at vedkommendes foretak hadde forretningsadresse og telefonnummer i Norsk Romsenter.

Departementet er enig i at anskaffelsene ikke er gjennomført i samsvar med regelverket. Departementet har i styringsdialogen lagt vekt på at anskaffelsesregelverket følges opp, og viser til at det i tildelingsbrevet til Norsk Romsenter for 2008 er presisert at Norsk Romsenter i større grad bør prioritere økonomifunksjonen i administrasjonen, og at departementet har innkalt NRS til et møte for å ha en nærmere dialog om utfordringer og hensiktsmessige tiltak.

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

14.1.3.1 SIKKERHETEN I STORE NORSKE SPITSBERGEN KULKOMPANI AS' GRUVEDRIFT I SVEA NORD

Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 2 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 67 (2001–2002), samtykket Stortinget i at Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (SNSK) satte i gang gruvedrift i Svea Nord-feltet på Svalbard. Det ble lagt til grunn at sikkerhetsmessige forhold ville bli ivaretatt på en fullgod måte. I henhold til aksjeloven er forvaltningen av selskapet styrets ansvar, og i statens prinsipper for godt eierskap er det slått fast at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne. Staten skal som eier sette mål for selskapene og følge opp at målene nås, og at styret fungerer tilfredsstillende. Departementet har også en plikt til å gripe inn som eier dersom selskapet bryter særskilte forutsetninger som Stortinget har gitt.

SNSK har etter at ordinær gruvedrift ble satt i gang, opplevd to dødsulykker (i januar 2003 og juli 2005), og en gruvebrann som stanset driften i åtte måneder. Ved igangsettingen av driften etter brannen skjedde det et ras med stort skadepotensial. Den relative skadehyppigheten økte betydelig i 2004 og 2005 og var i 2005 fire ganger høyere enn i 2003. Også i første halvår 2006 var skadehyppigheten høy. Senere er skadehyppigheten redusert, men var i 2007 likevel nesten dobbelt så høy som i 2003. Dødsulykken og brannen i 2005 ble etterforsket av Sysselmannen på Svalbard i samarbeid med Arbeidstilsynet. I begge tilfeller ble det avdekket brudd på arbeidsmiljøloven med forskrifter. Som følge av dødsulykken i 2005 ble SNSK forelagt en bot på 10 mill. kroner. Arbeidstilsynet gjennomførte i desember 2007 en revisjon av selskapets sikkerhetssystemer. Denne revisjonen avdekket betydelige avvik fra kullgruveforskriften.

Nærings- og handelsdepartementet har redegjort for den informasjonen om sikkerhetsmessige forhold som departementet har mottatt fra selskapet. Ut fra den foreliggende dokumentasjonen har departementet i perioden fram til ulykkene i juli 2005 i svært begrenset grad mottatt informasjon om selskapets sikkerhetssystemer eller om hvordan styret arbeider for å følge opp selskapets sikkerhetssystemer. Etter ulykkene i juli 2005 var det omfattende dialog mellom departementet og selskapet. Selskapet har ved flere anledninger forsikret om at arbeidernes sikkerhet hadde første prioritet, og det ble informert om sikkerhetstiltak knyttet til slukkingsarbeider og klargjøring for ny drift. Etter gjenopptakelsen av driften ble departementet informert om styrets gjennomgang av selskapets internkontroll, sikkerhetstiltak som var satt i verk, og at selskapet jobber med ISO-sertifisering av produksjonslinjen.

Nærings- og handelsdepartementet har videre gitt uttrykk for at departementet som majoritets-eier i SNSK har lagt til grunn at hensyn til sikkerhet skal være overordnet økonomiske hensyn. Dette framkommer imidlertid verken gjennom vedtak i generalforsamlinger eller i formålet med statens eierskap i SNSK, slik det er formulert i St.meld. nr. 13 (2006–2007). For perioden fra oppstart av ordinær gruvedrift og fram til juli 2005 er det ikke dokumentert at departementet vurderte sikkerheten i gruvedriften, ut over at departementet ble forelagt informasjon om et revidert driftsopplegg som også hadde sikkerhetsmessige gevinster. Framlagt dokumentasjon viser imidlertid at departementet først og fremst vurderte prosjektet ut fra bedriftsøkonomiske kriterier. Etter ulykkene i juli 2005 ga Nærings- og handelsdepartementet i brev til selskapet av 23. september 2005 uttrykk for at hensynet til sikkerhet for de ansatte må være avgjørende for all videre virksomhet i tilknytning til Svea Nord. Dersom dette skulle føre til øko-

nomiske konsekvenser, forutsatte departementet at selskapets styre tok opp dette med departementet. Dette ble også gjentatt i møte 26. september 2005 og i brev av 18. april 2006, etter at departementet var blitt informert om rasulykken som fant sted ved gjenopptakelsen av driften.

14.1.3.2 IVARETAKELSE AV FORMÅLET MED STATENS EIERSKAP I SIVA SF

Gjennom formålet med statens eierskap i SIVA SF er det forutsatt at foretaket har et særlig ansvar for å bidra til å fremme vekstkraften i distriktene. SIVA SF mottar årlige tilskudd fra både Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Nærings- og handelsdepartementet har opplyst at departementets virkemidler ikke er særskilt tilrettelagt for å fremme vekstkraften i distriktene. Det er således bare gjennom tilskudd fra Kommunal- og regionaldepartementet at det blir lagt til rette for dette. Opplysningene fra SIVA for 2007 viser at 36,7 mill. kroner av midler fra KRD ble benyttet i næringshager, industriinkubatorer og regionale FoU-inkubatorer. Av dette var 43 prosent rettet mot aktiviteter utenfor virkeområdet. Denne andelen har vært stigende i perioden 2005–2007.

En betydelig del av SIVA SFs virksomhet er knyttet til FoU-inkubatorer i tilknytning til universitets- og høyskolemiljøer. En forutsetning for denne satsningen er at SIVA SF har som oppgave å spre kunnskap og FoU-aktivitet fra sentrale kunnskapsmiljøer til distriktsområder. I de fleste FoU-inkubatorene er det etablert distribuerte løsninger. Disse har til hensikt å etablere nettverk og systemer for å overføre kompetanse til mer næringssvake områder og dessuten å legge til rette for at ideer og produkter kan utvikles profesjonelt utenom de store kunnskapsmiljøene. Utdelte tilskuddsmidler til FoU-inkubatorer og distribuerte løsninger utgjorde i perioden 2005–2007 til sammen 37,8 mill. kroner. Av dette ble 20,1 mill. kroner delt ut i 2007. Disse midlene er i hovedsak gitt til FoU-inkubatorer og distribuerte løsninger utenfor virkeområdet. I 2007 utgjorde midler til arbeidet med de distribuerte løsningene 4,1 mill. kroner. Nærings- og handelsdepartementet påpeker at det ikke er gjort noen analyse av hvordan disse bevilgningene videre kan spores rent geografisk.

Nærings- og handelsdepartementet har opplyst at departementet har ansvar for å følge opp formålet med statens eierskap i SIVA SF. Departementet har i sin oppfølging av SIVA SF i liten grad lagt vekt på foretakets særlige ansvar for vekstkraft i distriktene, men departementet opplyser at det i 2008 har planlagt effektevalueringer av SIVA SFs måloppnåelse. Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at dagens geografiske fordeling av tiltak under de ulike programmene er et resultat av at programmene til

dels har hatt en eksperimentell karakter og er utviklet over flere år. I noen grad har det vært nødvendig å gå utenfor virkeområdet for å skaffe rammebetingelser for tiltak som muliggjorde en utvikling i tråd med forutsetningene. Ifølge Kommunal- og regionaldepartementet har kravene til innhold og geografisk lokalitet blitt skjerpet etter hvert som kunnskapen om kritiske faktorer har økt.

14.1.4 *Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold*

14.1.4.1 ANSKAFFELSER I UNDERLIGGENDE VIRKSOMHETER – DEPARTEMENTETS STYRING

I Dokument nr. 1 (2007–2008) uttalte Riksrevisjonen at det så alvorlig på at det er gjort anskaffelser i fem av seks kontrollerte underliggende virksomheter uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt.

Departementet opplyser at det i styringsdialogen med underliggende virksomheter har prioritert anskaffelsesområdet høyt, og at anskaffelsesprosessen også er tatt opp på nettverkssamling mellom departementet og administrasjonsledere og økonomimedarbeidere i de underliggende virksomhetene. Alle etatene er fulgt særskilt opp gjennom egne brev høsten 2007, og temaet er tatt opp i alle etatsmøter. Departementet opplyser også at forventninger til intern kontroll, også på anskaffelsesområdet, ble tydeliggjort i tildelingsbrevene for 2008.

Saken blir fulgt opp.

14.1.4.2 STYRET FOR DET INDUSTRIELLE RETTSVERN (PATENTSTYRET)

I Dokument nr. 1 (2007–2008) var Riksrevisjonen kritisk til Patentstyrets manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, mangelfull internkontroll og sviktende styring og kontroll med ikt-sikkerheten.

Departementet opplyser at det har vært en særskilt oppfølging av Patentstyret når det gjelder anskaffelser og ikt-sikkerhet, og at det har vært omfattende dialog mellom departementet og etaten om en handlingsplan for å styrke anskaffelsesområdet. Patentstyret opplyser til departementet at sentrale tiltak er gjennomført som forutsatt, blant annet sentralisering av innkjøpsfunksjonen, økte kontrolltiltak og kompetansetiltak på anskaffelsesområdet. Det vil også bli sørget for elektronisk anskaffelsesverktøy. Når det gjelder ikt-sikkerhet, opplyser departementet at Patentstyret har identifisert hensiktsmessige tiltak og gjennomført disse som forutsatt.

Saken blir fulgt opp.

14.1.5 Riksrevisjonen uttaler

SJØFARTSDIREKTORATET

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Sjøfartsdirektoratet heller ikke i år har nådd måltallene for antall tilsyn og vertikalrevisjoner.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet til tross for tett styringsdialog over flere år, ikke har bedret Sjøfartsdirektoratets rammebetingelser tidligere. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av tilrettelegging av de nødvendige rammebetingelser i tide, spesielt i lys av at det i de senere årene har vært ulykker til sjøs, og direktoratets hovedoppgave er å arbeide for å oppnå høy sikkerhet for liv, helse og fartøy. Riksrevisjonen forutsetter at departementet i framtiden har en aktiv rolle i forhold til direktoratet.

PATENTSTYRET

Riksrevisjonen ser det som uheldig at Patentstyret heller ikke i 2007 har nådd målene for saksbehandlingstid på patentområdet.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet i liten grad har sikret at Patentstyret har hatt nødvendige styringsverktøy for å ivareta langsiktige utfordringer og endringsbehov. Riksrevisjonen vil understreke at gode styringsverktøy er viktige for å kunne møte framtidige utfordringer og forutsetter at departementet nå følger opp dette.

BRØNNØYSUNDREGISTRENE

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke omtalte i St.prp. nr. 1 at SERES var terminert. Riksrevisjonen konstaterer at departementet mener det er riktig at Brønnøysundregistrene har prioritert dette prosjektet høyt, og at det har påvirket handlingsrommet for andre utviklingsoppgaver. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet mener at SERES er et mer kostnadskrevenende og komplisert prosjekt enn antatt.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at saksbehandlingstidene ved enkelte registre har overskredet måltallene i mange år, men har merket seg departementets uttalelse om at omstillingen fra manuell til elektronisk saksbehandling har vært mer krevende enn forventet. Riksrevisjonen tar til etterretning departementets vurdering av at større utviklingsprosjekter, som SERES, i svært liten grad har hatt innvirkning på saksbehandlingstidene, og at saksbehandlingstidene vil nærme seg måltallene etter hvert som flere går over til elektronisk innlevering.

NORGES GEOLOGISKE UNDERSØKELSE (NGU)

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til NGUs gjennomføring av budsjettet. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer vesentlige brudd på gjeldende regelverk og er ikke

akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Riksrevisjonen ser alvorlig på NGUs sviktende styring og kontroll med ikt-sikkerheten. Konsekvensene av en manglende krise-/beredskapsplan er at etaten ved uforutsette hendelser ikke klarer å fungere mest mulig normalt. Riksrevisjonen er kritisk til at NGU ennå ikke har etablert tilfredsstillende rutiner på anskaffelsesområdet, til tross for at Riksrevisjonen i fjor påpekte svikt i anskaffelsesrutinene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser det som beklagelig at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner. Riksrevisjonen forutsetter at departementet aktivt vil følge opp at tiltakene gjennomføres og bistå etaten med nødvendig veiledning.

NORSK ROMSENTER

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Norsk Romsenters gjennomføring av budsjettet. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer vesentlige brudd på gjeldende regelverk og er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Riksrevisjonen er kritisk til Norsk Romsenters manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen vil understreke at regelbruddene kan ha medført dyrere anskaffelser enn nødvendig, økt mislighetsrisiko og nedsatt sporbarhet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på de svakheter Riksrevisjonen har avdekket vedrørende anskaffelser i Norsk Romsenter. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementet følger dette aktivt opp i styringsdialogen.

SIKKERHETEN I STORE NORSKE SPITSBERGEN KULKOMPANI AS' (SNSK) GRUVEDRIFT I SVEA NORD

Riksrevisjonen konstaterer at det har vært betydelige sikkerhetsmessige svakheter i gruvedriften i Svea Nord. Ved utgangen av 2007 var det ut fra Arbeidstilsynets rapport fortsatt betydelige avvik i forhold til kullgruveforskriften. Etter Riksrevisjonens vurdering medfører disse svakheterne at sikkerhetsarbeidet ikke har vært gjennomført i samsvar med Stortingets forutsetninger. Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at departementet ikke i større grad har fulgt opp at styret har iverksatt nødvendige tiltak for å forbedre sikkerheten i gruvedriften.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av notoritet rundt departementets eierstyring. Dette gjelder ikke minst avklaringer om hvilke mål selskapet skal styres etter. På bakgrunn av den framlagte dokumentasjonen er det Riksrevisjonens vurdering at Nærings- og handelsdepartementet som eier ikke har gitt tilstrekkelige føringer overfor styret i SNSK om at hensynet til sikkerhet skal være overordnet økonomiske hensyn.

IVARETAKELSE AV FORMÅLET MED STATENS EIERSKAP I SIVA SF

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet i sin oppfølging av selskapet i liten grad har vektlagt foretakets særlige ansvar for vekstkraft i distriktene. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at en vesentlig del av selskapets tildelte midler har blitt delt ut utenfor virkeområdet uten at departementet har oversikt over hvilken effekt dette har hatt for vekstkraften i distriktene. Riksrevisjonen understreker i denne sammenheng at det etablerte mål- og resultatsystemet i hovedsak omfatter aktivitetsrapportering, og at denne sier lite om den langsiktige effekten av SIVAs virksomhet i forhold til de overordnede målsettingene. Riksrevisjonen har i 2008 startet en forvaltningsrevisjon for å vurdere i hvilken grad SIVAs resultater og måloppnåelse samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger for selskapet.

14.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Nærings- og handelsdepartementet har ansvaret for ti underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Norges geologiske undersøkelser og Norsk Romsenter har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Komiteen viser til at Riksrevisjonen har kontrollert stasrådets forvaltning i totalt 22 selskaper, av dem 10 heleide akseselskaper, ni deleide aksjeselskaper, to statsforetak og ett særlovsselskap. Riksrevisjonen har merknader til stasrådets forvaltning i SIVA SF og Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS.

Komiteen ser alvorlig på at Sjøfartsdirektoratet ikke når måltallene for antall tilsyn og vertikalrevisjoner. Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpeker at Nærings- og handelsdepartementet ikke har gitt gode nok rammebetingelser for Sjøfartsdirektoratet til tross for tett styringsdialog.

Komiteen viser til at direktoratets hovedoppgave er å arbeide for å oppnå høy sikkerhet for liv, helse og fartøy. Komiteen forutsetter at departementet fremover har en aktiv rolle i forhold til å forbedre direktoratets virksomhet.

Komiteen anser det som svært uheldig at Patentstyret heller ikke i 2007 har nådd målet om å bygge ned saksrestansene og forbedre saksbehandlingen på patentområdet, men at gjennomsnittlig saksbehandlingstid tvert om har økt fra 4,3 år i 2006 til 6,2 år ved utgangen av 2007. Målet for Patentstyret er 3 års gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

Komiteen viser til at den negative trenden også ble kommentert ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport for budsjettåret 2006 (Innst. S. nr. 172 (2007–2008) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006).

Komiteen forventer at departementet omgående iverksetter egnede tiltak for å følge opp Patentstyrets manglende måloppnåelse.

Komiteen deler Riksrevisjonens kritikk av at departementet ikke omtalte i St.prp. nr. 1 at Semantikkregisteret for elektronisk samhandling (SERES) ved Brønnøysundregistrene var terminert.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Norges geologiske undersøkelsers (NGU) gjennomføring av budsjettet. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer vesentlige brudd på gjeldende regelverk, og komiteen finner dette ikke akseptabelt. Komiteen ser alvorlig på NGUs sviktende styring og kontroll med IKT-sikkerheten og manglende sikkerhets- og beredskapsplan. Komiteen forutsetter at departementet følger nøye opp arbeidet med IKT-sikkerhet og beredskapsplan i NGU.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Norsk Romsenters gjennomføring av budsjettet. Komiteen deler også Riksrevisjonens kritikk av manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser som kan ha medført dyrere anskaffelser enn nødvendig, økt mislighetsrisiko og nedsatt sporbarhet. Komiteen har merket seg at departementet ser alvorlig på de svakheter Riksrevisjonen har avdekket og vil følge dette aktivt opp i styringsdialogen.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har avdekket at det fortsatt er brudd på regelverket for offentlige anskaffelser ved flere av departementets underliggende virksomheter. Komiteen viser til at Riksrevisjonen tidligere har avdekket kunnskapsmangler om anskaffelsesregelverket hos underliggende virksomheter og komiteen forventer at det snarest iverksettes tiltak som kan bedre situasjonen.

Komiteen viser til Riksrevisjonens gjennomgang av sikkerheten i Store Norske Spitsbergen Kullkompanis (SNSK) gruve drift i Svea nord. Komiteen viser til at SNSK etter at ordinær gruve drift ble satt i gang i Svea nord, har opplevd to dødsulykker og en gruvebrann som stanset driften i åtte måneder. Ved igangsetting av driften etter brannen skjedde det et ras med stort skadepotensial. Den relative skadehyppigheten økte betydelig i 2004 og 2005, og var i 2005 fire ganger høyere enn i 2003. Senere er skadehyppigheten redusert, men var i 2007 likevel nesten dobbelt så høy som i 2003.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpeker at departementet fram til ulykkene i juli 2005 i svært begrenset grad mottok informasjon om selskapets sikkerhetssystemer og om hvordan styret arbeider for å følge opp selskapets sikkerhetssystemer. Denne dialogen er forbedret etter 2005 og selskapet jobber blant annet med ISO-sertifisering av produksjonslinjen.

Komiteen viser til at Nærings- og handelsdepartementet har gitt uttrykk for at staten som majoritetseier i SNSK har lagt til grunn at hensynet til sikkerhet skal være overordnet økonomiske hensyn. Riksrevisjonen påpeker imidlertid at dette verken framkommer gjennom vedtak i generalforsamlinger eller i formålet med statens eierskap i SNSK, slik det er formulert i eierskapsmeldingen, St. meld. nr. 13 (2006-2007).

Komiteen mener det er kritikkverdig at departementet ikke i større grad har fulgt opp at styret i SNSK har iverksatt tiltak for å forbedre sikkerheten i gruve driften. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering om at departementet som eier ikke har gitt tilstrekkelige føringer overfor styret i SNSK om at hensynet til sikkerheten skal være overordnet økonomiske hensyn.

Komiteen ser alvorlig på at departementet i oppfølgingen av eierskapet i SIVA SF i for liten grad har vektlagt foretakets særlige ansvar for vekstkraft i distriktene. Komiteen viser til at Riksrevisjonen ser alvorlig på at en vesentlig del av selskapets tildelte midler er delt ut utenfor det distriktpolitiske virkeområdet uten at departementet har oversikt over hvilken effekt dette har hatt for vekstkraften i distriktene. Komiteen imøteser Riksrevisjonens varslede forvaltningsrevisjon for å vurdere SIVAs resultater og måloppnåelse.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument nr. 1 (2007–2008) så alvorlig på at det var gjort anskaffelser i fem av seks kontrollerte underliggende virksomheter uten at regelverket for offentlige anskaffelser ble fulgt. Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument nr. 1 (2007–2008) var kritisk til Patenstyrets manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, mangelfull internkontroll og sviktende styring og kontroll med ikt-sikkerheten. Departementet opplyser at anskaffelsesområdet er prioritert høyt og at det har vært en særskilt oppfølging av Patentstyret. Komiteen viser til Riksrevisjonens uttalelse om at sakene blir fulgt opp.

15 OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET

15.1 Sammendrag

15.1.1 *Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

15.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Departementet har ansvar for tre virksomheter, ett forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og fire fond. Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader, og to avsluttende revisjonsbrev med merknader til Energifondet og Norges vassdrags- og energidirektorat.

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

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

Olje- og energidepartementets anskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert anskaffelser i Olje- og energidepartementet.

Revisjonen har vist at flere anskaffelsesprotokoller var mangelfullt utfylt. I flere tilfeller foreligger to versjoner av samme anskaffelsesprotokoll, og logger fra elektronisk anskaffelsesstøttesystem viser at anskaffelsesprotokoller endres etter at revisor har bedt om dokumentasjon. Anskaffelsesprotokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. Riksrevisjonen viser til at departementet tidligere har opplyst at interne rutiner og retningslinjer for protokollføring legger opp til fortløpende registrering.

Forholdene er tatt opp med Olje- og energidepartementet som opplyser at de protokoller Riksrevisjonen skrev ut, ikke var fullstendig ferdigstilt og kvalitetssikret. Departementet har gjennomgått de uferdige protokollene, kvalitetssikret og ferdigstilt disse slik at de inneholder nødvendig informasjon om anskaffelsesprosessene. Departementet vil imidlertid innskjerpe oppfølgingen av departementets interne rutiner som krever at protokollene skal registreres løpende og ferdigstilles så raskt som mulig etter kontraktsinngåelse.

Resultatbeskrivelse og resultatrapportering

Riksrevisjonen har kontrollert Olje- og energidepartementets rapportering til Stortinget i St.prp. nr. 1 (2007–2008) av virksomhetenes oppnådde resultater i 2006.

Kontrollen har vist at departementet ikke har rapportert på flere resultatmål for Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Det gjelder for eksempel å studere konsekvensene av framtidige klimaendringer som lokalt kan forventes å føre til økte temperaturer og endringer i nedbøren med endrede forhold i vassdragene, behandle søknader om konsesjon for bygging av gassinfrastruktur innenlands etter naturgassloven med flere.

For flere resultatkrav ved Petoro AS sin ivaretagelse av SDØE er det vanskelig å kontrollere at departementets resultatrapportering klart refererer til de resultatkrav som framgår av St.prp. nr. 1 (2005–2006). Dette gjelder for eksempel ivaretagelse av statens direkte andeler, økonomistyringen med flere.

Olje- og energidepartementet har opplyst at det for framtiden vil forsøke å beskrive resultatoppnåelsen slik at den lettere kan relateres til de resultatmål som blir presentert i St.prp. nr. 1.

Forvaltning av Energifondets midler

Enova statsforetak (SF) forvalter Energifondets midler på vegne av Olje- og energidepartementet. Energifondets målsettinger er fastsatt i avtale mellom departementet og Enova SF. Riksrevisjonen har kontrollert om Enova SFs resultat- og aktivitetsrapport inneholder status i forhold til Energifondets hoved-, aktivitets- og resultatmål for 2007. Revisjonen har vist mangelfull rapportering på status for flere av Energifondets hovedmål, for eksempel mer effektiv bruk av energi, økt bruk av andre energibærere enn strøm og olje til oppvarming, økt produksjon fra fornybare energikilder med flere.

Det mangler i tillegg avviksrapportering for aktivitetsmålet for et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester.

Energifondets midler forvaltes som tilskudd til tiltak for miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon. Rapportering av oppnådde resultater fra tilskuddsmottakere danner grunnlag for Enova SFs resultatrapportering til departementet. Kontroll av Energifondets tilskuddsordning har vist at det er mangelfull dokumentering av kontrollen av tilskuddsmottakernes resultatrapportering.

Energifondet finansierer et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester som bygger opp under og legger til rette for at målene til fondet nås. Denne tjenesten blir også benyttet av andre tilskuddsordninger som Enova SF forvalter. Det er stilt spørsmål om Energifondet gjennom denne tjenesten dekker administrasjons- og driftsutgifter knyttet til andre tilskuddsordninger som forvaltes av Enova SF, noe som strider mot Energifondets vedtekter.

Olje- og energidepartementet opplyser at rapporteringen av resultater og aktiviteter knyttet til både hovedmålene og rapportering av avvik vil vurderes i samarbeid med Enova SF.

Departementet opplyser at oppfølging og kontroll med rapportering av resultater skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Departementet vil presisere og følge opp dette overfor Enova SF.

Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å endre på eksisterende finansiering av svartjenesten. Departementet vil imidlertid informere Stortinget om at Enova SF benytter svartjenesten som finansieres over Energifondet til å besvare spørsmål omkring tilskuddsordningen for elektrisitetssparing i husholdninger.

Olje- og energidepartementets sektoransvar for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt)

Olje- og energidepartementet har et overordnet ansvar for sektorens ikt-forvaltning. Departementet har gitt føringer innenfor ikt-området i tildelingsbrevet for Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Oljedirektoratet (OD). For øvrige tildelingsbrev til underliggende virksomheter er det ikke gitt føringer eller krav som gjelder bruk av ikt utover det som følger av krav til risikostyring.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål om hva som er departementets strategi for den overordnede kontroll med underliggende virksomheters organisering av ikt-relatert virksomhet.

Olje- og energidepartementet opplyser at det overordnede ansvar for sektorens ikt-forvaltning i hovedsak følges opp gjennom den ordinære styringsdialogen med underliggende etater og rapportering fra disse etatene, dvs. OD og NVE. Når det gjelder de føringer som er gitt i Olje- og energidepartementets tildelingsbrev til OD og NVE på ikt-området, knytter dette seg til statsforvaltningens innretning angående ikt-politikk for å oppnå flere av målsettingene i Soria Moria-erklæringen. Regjeringen har besluttet å legge visse føringer for etatenes arbeid innenfor ikt-området.

Når det gjelder oppfølging av ikt-relatert virksomhet i virksomheter organisert som egne selskaper, så er dette i første omgang styrenes ansvar på lik linje som for øvrig virksomhet i selskapene. Olje- og energidepartementet forholder seg til ikt-relatert virksomhet ved disse virksomhetene gjennom ordinær rapportering og selskapenes risikovurderinger.

15.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

15.1.2.1 NORGES VASSDRAGS- OG ENERGI-DIREKTORAT

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som er knyttet til ikt-forvaltningen.

NVE er avhengig av tilgjengelighet til systemer og data for å kunne ivareta sine beredskapsoppgaver, blant annet flomvarslingen. Kontrollen viser at NVE ikke har utarbeidet en beredskaps- og kontinuitetsplan som dekker egen systemportefølje, og etablert et alternativ driftssted som kan ta over driften av systemene i tilfelle brann eller annen katastrofe. Det er heller ikke inngått avtaler med leverandører om levering av nytt utstyr dersom hele eller deler av NVEs maskinpark skulle bli ødelagt. Konsekvensen av en slik hendelse vil ifølge NVE være svært store, og det vil gå lang tid før NVE igjen blir fullt operativt.

Forholdene er tatt opp med Olje- og energidepartementet som opplyser at NVE planlegger å utarbeide

en beredskaps- og kontinuitetsplan for de mest kritiske systemene i løpet av inneværende år. NVE har ikke inngått avtaler om at leverandører skal levere helt nytt utstyr dersom hele eller deler av NVEs maskinpark skulle bli ødelagt. Sannsynligheten for en slik hendelse vurderes av NVE som lav. NVE vurderer selv at tilgangen på nytt utstyr i markedet er god og leveringstiden relativt kort for de utstyrskomponenter som NVE i hovedsak benytter.

Det vil bli utarbeidet en risiko- og konsekvensanalyse samt en sikkerhetspolicy for ikt-virksomheten. Vedrørende mangel på skrevne rutiner for tilgangsrettigheter og opplegg for logging av slike tilganger vil NVE arbeide videre med generell rutineforbedring rundt IT-driften og bedre dokumentasjonen. Dagens roller som systemeiere for de enkelte systemer vil bli klarlagt og beskrevet i forbindelse med utarbeidelsen av beredskaps- og kontinuitetsplaner. Retningslinjer for hva som kan lagres på bærbare PC-er vil bli behandlet som et viktig tema i den planlagte risiko- og sikkerhetsanalysen. Departementet vil gjennom styringsdialogen følge opp at tiltakene blir gjennomført.

15.1.3 Riksrevisjonen uttaler

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTETS ANSKAFFELSER

Riksrevisjonen er kritisk til at det i flere tilfeller foreligger to versjoner av samme anskaffelsesprotokoll og har merket seg at anskaffelsesprotokoller endres etter at revisor har bedt om dokumentasjon. Riksrevisjonen forutsetter at departementet iverksetter tiltak for å sikre bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

RESULTATBESKRIVELSE OG RESULTATRAPPORTERING

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har rapportert på flere av Norges vassdrags- og energidirektorats resultatmål, og at rapporteringen for SDØE ikke klart nok refererer til de forutsatte resultatkrav.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil rette oppmerksomheten mot beskrivelse av resultatopnåelsen slik at den lettere kan relateres til de resultatmål som blir presentert i St.prp. nr. 1.

FORVALTNING AV ENERGIFONDETS MIDLER

Riksrevisjonen er kritisk til den mangelfulle rapporteringen av status på flere av Energifondets hovedmål, blant annet mer effektiv bruk av energi, økt bruk av andre energibærere enn strøm og olje til oppvarming, og økt produksjon fra fornybare energikilder. I tillegg mangler avviksrapportering for aktivitetsmålet for et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester. Riksrevisjonen vil

bemerke at mangelfull rapportering kan gi feil styringsgrunnlag, og dermed øke risikoen for ineffektiv forvaltning av midlene i Energifondet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det mangler dokumentasjon av kontrollen av sluttrapporteringen fra Energifondets tilskuddsmottakere, og vil peke på at mangelfull dokumentasjon kan redusere mulighetene for å gjennomføre en effektiv intern kontroll.

Riksrevisjonen har registrert at Olje- og energidepartementet vil følge opp rapportering av resultater overfor Enova SF, og har merket seg at departementet vurderer å endre Energifondets vedtekter for å bringe dem i samsvar med etablert praksis.

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTETS SEKTORANSVAR FOR INFORMASJONS- OG KOMMUNIKASJONSTEKNOLOGI (IKT)

Riksrevisjonen er kritisk til Olje- og energidepartementets oppfølging av underliggende virksomheters ikt-kontroll. Riksrevisjonen vil vise til at departementet har et overordnet ansvar for sektorens ikt-forvaltning. Riksrevisjonen vil peke på at informasjonssikkerhet og arbeid med ikt-strategier er en viktig del av styringsdialogen med underliggende etater. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil rette større oppmerksomhet mot denne delen av virksomhetenes interne kontroll.

NORGES VASSDRAGS- OG ENERGIDIREKTORAT

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at NVE ikke har utarbeidet en beredskaps- og kontinuitetsplan som dekker egen systemportefølje. Blant annet er det ikke etablert et alternativt driftssted som kan ta over driften av systemene i tilfelle brann eller annen katastrofe. Dette kan føre til at det går lang tid før NVE blir fullt operativt dersom en alvorlig hendelse rammer NVEs samfunns- og virksomhetskritiske systemer. Riksrevisjonen ser det også nødvendig å styrke NVEs ikt-kontroll, og finner det kritikkverdig at Olje- og energidepartementet gjennom styringsdialogen ikke har fanget opp svakhetene i NVEs ikt-forvaltning. Riksrevisjonen har registrert at NVE vil utarbeide en beredskaps- og kontinuitetsplan for de mest kritiske systemene, og at departementet vil iverksette tiltak for å styrke ikt-forvaltningen i NVE.

15.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at departementet har ansvar for tre virksomheter, ett forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og fire fond. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader, og to avsluttende revisjonsbrev med merknader til Energifondet og Norges vassdrags- og energidirektorat.

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

Komiteen viser til at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har fått avsluttende revisjonsbrev med vesentlige merknader som er knyttet til ikt-forvaltningen. Kontrollen viser svakheter ved NVEs beredskaps- og kontinuitetsplaner, samt sårbarhet i maskinparken. Komiteen forutsetter at forholdene rettes opp.

Komiteen vil fremheve NVEs sentrale rolle når det gjelder landets energiforsyning og beredskap. Komiteen mener derfor at det påhviler departementet et særlig ansvar for å påse at det skjer en hurtig og målrettet oppfølging i NVE av de forhold som er påpekt av Riksrevisjonen.

Komiteen har også merket seg at revisjonen av Energifondet har vist mangelfull statusrapportering for flere av Energifondets hovedmål, svakheter i rapporteringssystem og tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester som forvaltes av andre, i strid med fondets vedtekter.

Komiteen finner det uheldig at også departementet får kritikk fra Riksrevisjonen vedrørende anskaffelser – i dette tilfellet anskaffelsesprotokoller. Komiteen forutsetter, som Riksrevisjonen, at statsråden iverksetter tiltak for å sikre bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

16 SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

16.1 Sammendrag

16.1.1 Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007

16.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Samferdselsdepartementet har ansvar for seks underlagte virksomheter. Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Statens vegvesen har fått brev med merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i seks heleide aksjeselskaper. Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av NSB AS.

16.1.1.2 BUDSJETT – REGNSKAP

Riksrevisjonen har for regnskapsåret 2007 kontrollert inntektene på budsjettet for kap. 4320, post 1 Salgsinntekter m.m. ved Statens vegvesen. Det var budsjettert med inntekter på 135 mill. kroner. Regnskapet viser salgsinntekter på vel 313 mill. kroner. Dette gir en merinntekt på 178 mill. kroner eller 132

prosent. I 2006 var merinntekten på samme kapittel og post 125 prosent over budsjettet.

På kap. 4350 post 2 Salg av utstyr og tjenester mv. var det budsjettert med 103,8 mill. kroner i Jernbaneverket. Regnskapet viser inntekter på 205,5 mill. kroner, en merinntekt på 101,7 mill. kroner som er 98 prosent over budsjettet. I 2006 var merinntekten på samme kapittel og post 79 prosent over budsjettet.

Virksomhetene har merinntektsfullmakter på nevnte kapitler og poster. En underbudsjettering av inntektene fører til en styrking av utgiftsbudsjettene.

Samferdselsdepartementet opplyser at det er vanskelig å budsjettere med slike tilfeldige inntekter.

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

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

Innkjøp og anskaffelser

For regnskapsåret 2007 har Riksrevisjonen gjennomført en kontroll av innkjøp for virksomhetene under Samferdselsdepartementet. Kontrollen har avdekket vesentlige og gjentatte feil og mangler ved etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner

Reglene for anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 kroner ble endret ved forskrift av 24. november 2006. Etter endringen er det tilstrekkelig å innhente tilbud fra flere leverandører. Tilbudene skal dokumenteres i en forenklet anbudsprotokoll. Riksrevisjonens kontroll avdekket at konkurranse ikke var dokumentert i ca. 60 prosent av de kontrollerte kjøp. Skatteattest, HMS-erklæring og avtalte priser manglet for ca. 40 prosent av kjøpene.

Anskaffelser mellom 500 000 og EØS-terskelverdi

Riksrevisjonens kontroll viste at konkurranse ikke kan dokumenteres for 27 prosent av anskaffelsene. Det var mangler ved pristilbud, avtale og kontrakt i 15 prosent av kjøpene. Skatteattest og HMS-erklæring ble ikke lagt fram for 30 prosent.

Anskaffelser over EØS-terskelverdi

Kontrollen avdekket at konkurranse ikke var tilstrekkelig dokumentert i ca. 30 prosent av anskaffelsene. Kontrakt eller annen form for avtale som skal dokumentere avtalte priser, var ikke framlagt i ca. 20 prosent av anskaffelsene. Skatteattest og HMS-erklæring manglet for 30 prosent av kjøpene. Etter regelverket for offentlige anskaffelser skal tilbudsav-

gjørelsen kunngjøres i en egen database, og dette manglet i 30 prosent.

Sporbarhet

Revisjonen avdekket også at det bare i liten grad er sporbarhet fra faktura til anskaffelsesdokumentasjon og kontrakt. Ved alle kontrollerte virksomheter var det nødvendig å kontakte arkivpersonale og saksbehandlere for å finne fram til nødvendig dokumentasjon.

Samferdselsdepartementet anser manglende etterlevelse av forskrift om offentlige anskaffelser som alvorlig. Departementet viser til at det er satt i verk eller vil bli satt i verk tiltak i virksomhetene for å sikre at regelverket overholdes. Departementet vil følge dette opp, og holde Riksrevisjonen orientert.

16.1.1.4 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS FORVALTNING AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER M.M.

Samferdselsdepartementet har gjort særskilt rede for departementets oppfølging av Posten Norge AS (Posten). Departementet påpeker at oppfølgingen av de samfunnsplagte oppgavene, blant annet konsesjonsforpliktelsene, er et regulatorisk ansvar, som skilles fra rollen som forvalter av statens eierskap i Posten. På grunn av Postens problemer med å nå framsendingskravet for A-post i en periode vinteren 2006/2007 og etter spørsmål i Stortingets spørretime, ba Samferdselsdepartementet Post- og teletilsynet påse at Posten også har tall på regionnivå når kvartalstallene på leveringskvalitet offentliggjøres. Samferdselsministeren har i Stortingets spørretime uttalt at opplysninger om leveringskvaliteten på et mer detaljert nivå ikke er egnet til eksternt rapportering. Samferdselsdepartementet har samtidig gitt uttrykk for at departementet også i eierstyringen legger stor vekt på Postens sektorpolitiske rolle. Departementet har blant annet opplyst at departementet i eierstyringsdialogen med Posten har signalisert at selskapet bør strebe etter på sikt å nå 85 prosent leveringskvalitet i alle landsdeler.

Når det gjelder Samferdselsdepartementets håndtering av ulike roller i forbindelse med eierstyringen av NSB, fastholder departementet at deres håndtering i den konkrete saken var ryddig. Departementet uttaler samtidig at den valgte organiseringen av departementet, der eierrollen og andre roller ligger i samme seksjon, setter ekstra krav til departementet når det gjelder rolleforståelse og rollehåndtering. Departementet gir uttrykk for at det er høy bevissthet i departementet rundt problemstillingen knyttet til de ulike rollene.

16.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

16.1.2.1 STATENS VEGVESEN

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

Anleggsdriften

Kontraktoverskridelser

Revisjonen har avdekket betydelige kostnadsøkninger knyttet til anleggskontrakter. Kontroll av 25 anleggskontrakter viser at 10 av kontraktene har betydelig høyere utbetalinger enn avtalt kontraktspris. For enkelte kontrakter viser regnskapet mer enn 50 prosent kostnadsøkning i forhold til avtalt kontraktssum. Det er videre konstatert betydelige tilleggsarbeider som utgjør fra 10 til 40 prosent av kontraktssummen for enkelte kontrakter. Tilleggsarbeider utover kontrakten skulle vært lyst ut på anbud i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Det foreligger derfor betydelige direkte anskaffelser.

Kontraktsovertagelse og konvensjonalbot

Revisjonen har avdekket betydelige mangler vedrørende dokumentasjon av overtagelse for kontraktarbeider.

Manglende utferdigelse av konvensjonalbot ble også anmerket til regnskapet for 2006.

Erfaringsdatabase

Revisjonen har avdekket at Statens vegvesen bare i liten grad har rapportert gjennomføringen av anleggsarbeider til egen erfaringsdatabase/kostnadsbanken. Manglende rapportering og opparbeiding av nødvendige dokumenterte erfaringer kan føre til at Statens vegvesen ikke oppnår den kvalitet som er ønskelig ved planlegging av nye anlegg. Videre er erfaringsoverføringen et viktig grunnlag for å unngå slike kontraktsoverskridelser som er avdekket og anmerket for 2007-regnskapet.

Departementet viser til Vegdirektoratet og oppgir at det fra juli 2008 vil bli innført fullmaktsgrense for prosjekt/byggeledere på 10 prosent av kontraktssummen for å godkjenne tillegg utover kontraktssummen. Det er allerede innført en sidemannskontroll som kvalitetssikringsledd, og det vurderes organisatoriske justeringer for å oppnå fastere prosjekt-/kontraktstyring. Videre legger departementet til grunn at tilleggsarbeider behandles i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet viser til at kravet til protokollføring av overtagelse og bruk av konvensjonalbot er innskjerpet i ny håndbok nr. 151 for Statens vegvesen.

Utvikling av Au2sys i Statens vegvesen

Au2sys er et nytt it-system for registrering av kjøretøyer og førerkort. Det skal erstatte nåværende Autosys som ble utviklet og tatt i bruk på 1980-tallet. De samlede kostnadene til utvikling av det nye systemet ble estimert til 250 mill. kroner i 2004. Det nye Au2sys skulle være ferdig utviklet i 2008. Høsten 2006 foreslo Statens vegvesen overfor Samferdselsdepartementet en utvidelse av gjennomføringen av prosjektet til 2009 og et nytt totalt kostnadsestimat for utvikling av Au2sys på ca. 445 mill. kroner. Utviklingen ble midlertidig stoppet høsten 2007 på grunn av overskridelse av tids- og kostnadsrammen for prosjektet.

Ved utgangen av 2007 var det påløpt utgifter på ca. 150 mill. kroner til utvikling av Au2sys. Statens vegvesen har i tillegg satt av 50 mill. kroner på budsjettet for 2008.

Ved revisjon av it-prosjekter i Statens vegvesen har det kommet fram at Statens vegvesen ikke har hatt kontroll og styring med utviklingen av it-prosjektet Au2sys. Dette støttes også av undersøkelser fra Samferdselsdepartementets eksterne kvalitetssikrere og Statens vegvesens internrevisjon.

Endring i tidsrammen for det nye Au2sys vil medføre flere års forlenget drift for eksisterende Autosys. Riksrevisjonen har siden 1999 tatt opp svakheter ved bruk av Autosys som forsystem til regnskapssystemet i Toll- og avgiftsetaten. Svakhetene skaper usikkerhet om motorvognavgiftene som Toll- og avgiftsetaten beregner, er korrekt fastsatt. Det mangler revisjonsspor mellom Autosys og Toll- og avgiftsetatens systemer. Forsystemet oppfyller ikke kravene i reglementet for økonomistyring i staten.

Samferdselsdepartementet opplyser at de har fulgt opp Statens vegvesen tett fra høsten 2006 da departementet ble kjent med at prosjektets tids- og kostnadsrammer kunne bli endret, og at det hadde vært problemer med prosjektstyringen. Stortinget er orientert i St.prp. nr. 68 (2006–2007) om at det nye systemet var blitt mer omfattende og komplekst enn planlagt og om replanleggingen av Au2sys i St.prp. nr. 1 (2007–2008).

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

16.1.3.1 PRODUKTIVITET OG DRIFTSAVVIK I NSBs PERSONTRANSPORT

Ved behandling av St.meld. nr. 18 (2006–2007) forutsatte transport- og kommunikasjonskomiteen at NSB kan ta ut et effektiviseringspotensial. Undersøkelsen viser at produktiviteten i NSBs produksjon av statlig kjøpt togtransport, målt ved forholdet mellom persontransportvolum og driftskostnader, har økt

med 16 prosent i perioden 2001–2007. Fra 2006 til 2007 er produktiviteten svakt redusert. Produktiviteten i statlig kjøpt togproduksjon er fortsatt svakere enn i 1997, og situasjonen er spesielt alvorlig for lokaltrafikken rundt Oslo, hvor produktiviteten ut fra de gjennomførte beregningene var nesten 35 prosent lavere i 2007 enn i 1997. Samferdselsdepartementet viser til at egendekningsgraden, dvs. i hvilken grad trafikkinntektene dekker driftskostnadene, har økt fra 48 prosent i 2002 til 57 prosent i 2007.

Opplysninger fra NSB viser at selskapet har hatt for få lokførere fra 2006. NSB iverksatte i 2006 noen kompensierende tiltak. I mars 2007 manglet likevel NSB fortsatt 80 lokførere. I forbindelse med forhandlingene om ny rammeavtale for statlig kjøp av togtransport høsten 2006 ble Samferdselsdepartementet gjort kjent med at NSB på kort sikt ikke hadde tilstrekkelig personell til å gjennomføre en eventuell produksjonsøkning. På denne bakgrunn ble det avtalet at selskapet ved mangel på lokførere ville prioritere grunnproduksjonen i henhold til avtalen. Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at departementet følger utviklingen i lokførersituasjonen nøye.

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 18 (2006–2007) om virksomheten til NSB påpekte transport- og kommunikasjonskomiteens flertall viktigheten av et nært og godt samarbeid mellom NSB og Jernbaneverket. Opplysninger fra Jernbaneverket viser at det for rundt 25 prosent av alle forsinkelser er et uavklart ansvarsforhold mellom NSB og Jernbaneverket. Andelen er svakt stigende i perioden 2005–2007. Andelen forsinkelser med uavklart ansvarsforhold er ikke vesentlig endret i forhold til resultatene fra 2002. Samferdselsdepartementet opplyser at det pågår et arbeid for om mulig å få til en bedre fordeling av ansvaret for forsinkelser innen kategorien "Trafikkavvikling".

16.1.4 Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

16.1.4.1 LUFTFARTSTILSYNET

Gebyrinntekter

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Luftfartstilsynets fakturering av gebyrinntektene i 2005 og i 2006, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008).

Revisjonen for 2007 viser at det fortsatt ikke er etablert tilfredsstillende internkontrollrutiner og rapportsystem som sikrer dokumentasjon, kontrollspor og riktig utfakturering av gebyrinntektene. Ved kontroll av 42 nyregistrerte luftfartøy ble det avdekket at rutinene hadde sviktet i 24 av tilfellene. Riksrevisjonen finner det uheldig at det ikke er etablert gode rutiner som sikrer korrekt utfakturering av gebyrinntekter.

Samferdselsdepartementet vil følge dette opp videre overfor Luftfartstilsynet gjennom etatsstyringen for å sikre at rutinene for fakturering av gebyrer og oppfølgingen av dem blir tilfredsstillende i framtiden.

Saken blir fulgt opp.

16.1.5 Riksrevisjonen uttaler

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Budsjett – regnskap

Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at det over flere år har oppstått betydelige merinntekter ved Jernbaneverket og Statens vegvesen som følge av underbudsjettering på kap. 4320 post 1 og kap. 4350 post 2. Det kan derfor stilles spørsmål ved om kravet til realistisk budsjettering etter bevilgningsreglementets § 3 er fulgt. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet gjennom budsjettarbeidet vil tilstrebe en så realistisk budsjettering som mulig.

Innkjøp og anskaffelser

Riksrevisjonen ser alvorlig på at regelverket for offentlige anskaffelser ikke følges ved virksomhetene Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet, Jernbaneverket og Statens vegvesen. Manglende sporbarhet fra faktura til kontrakt gjør det vanskelig å kontrollere om regelverket følges. Manglende muligheter for kontroll kan også åpne for misligheter og korrupsjon. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet har bedt om statusrapport fra virksomhetene, og en vurdering av erfaringene med iverksatte tiltak innen januar 2009. Departementet vil deretter vurdere den videre oppfølging og informere Stortinget om Statens vegvesens praktisering og oppfølging av regelverket for offentlige anskaffelser.

STATENS VEGVESEN

Anleggsdriften

Riksrevisjonen er kritisk til de store kostnadsøkningene og utstrakt bruk av tilleggsarbeider som er registrert på anleggskontrakter i Statens vegvesen. Riksrevisjonen har merket seg Samferdselsdepartementets forklaring om at det i praksis alltid vil oppstå mengdeendringer, prisreguleringer og tilleggsarbeider i forhold til kontraktssum. Undersøkelser av anleggsdriften i 2006 viser at tilleggsarbeider utgjør ca. 17 prosent av opprinnelig tilbudssum, mengdeendringer ca. 9 prosent og lønns- og prisstigning ca. 2,4 prosent. Riksrevisjonen viser til at krav til nøyaktighet er +/- 10 prosent i kostnadskalkyler for anlegg i Statens vegvesen. Riksrevisjonen registrerer at Samferdselsdepartementet anser at tilleggsarbeider utgjør en for stor prosentandel av opprinnelig tilbudssum.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det i liten grad foreligger dokumentasjon ved overtagelse av kontraktsarbeid, og at det fortsatt bare unntaksvis benyttes konvensjonalbot når kontraktens tidsfrister ikke overholdes. Manglende bruk av konvensjonalbot ble også anmerket til regnskapet i 2006. Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen gjennom innføring av håndbok 151, har innskjerpet kravet til protokollføring av overtagelse for kontraktsarbeid, og at det innføres kontrollskjema hvor innvilget fristforlengelse og pålagt dagmulkt skal framgå. Riksrevisjonen registrerer at Samferdselsdepartementet er opptatt av at planlegging, prosjektering og kostnadsstyring er god, og at departementet vil følge opp gjennomføringen og resultatet av de foreslåtte tiltak.

Utvikling av Au2sys i Statens vegvesen

Riksrevisjonen er kritisk til at planlagt innføring av nytt kjøretøy- og førerregister Au2sys ikke ble gjennomført som forutsatt. Riksrevisjonen finner det også kritikkverdige at Statens vegvesen ikke gjennomførte mulighetsstudie som forutsatt og at planleggingen var mangelfull. Riksrevisjonen konstaterer at planen ble endret til utvikling av et saksbehandlings-system, at prosjektet var svakt forankret i ledelsen og at det var manglende ressursstyring. Riksrevisjonen vil for øvrig bemerke at innføring av nye, store, komplekse it-systemer i staten har vist seg å være vanskelige å styre og følge opp, og at departementet derfor burde ha lagt opp til en tettere dialog med Statens vegvesen i denne saken.

Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp at Statens vegvesen og Toll- og avgiftsdirektoratet kommer fram til en løsning slik at dagens Autosys oppfyller kravene økonomireglementet setter til et forsystem for innkreving av motorvognavgift. Riksrevisjonen bemerker at dagens Autosys er et gammelt it-system som ble utviklet på 1980-tallet, og at det etter hvert kan bli vanskelig å få kompetanse til å drifte og vedlikeholde systemet.

FORVALTNINGEN AV STATENS INTERESSER I SELSKAPER

Produktivitet og driftsavvik i NSBs persontransport

Riksrevisjonen viser til at Stortinget ved behandling av St.meld. nr. 18 (2006–2007) forutsatte at NSB kan ta ut et effektiviseringspotensial. Etter Riksrevisjonens vurdering er det bekymringsfullt at produktiviteten i NSBs persontransport fortsatt er lavere enn i 1997. Situasjonen er spesielt alvorlig for lokaltrafikken rundt Oslo hvor produktiviteten ut fra de gjennomførte beregningene var nesten 35 prosent lavere i 2007 enn i 1997. Riksrevisjonen påpeker at de iverksatte tiltakene for å sikre en tilfredsstillende bemanning ikke vil være tilstrekkelige for å kunne ivareta

togproduksjonen på kort og mellomlang sikt. Dette skaper usikkerhet rundt produktivitetutviklingen og driftsstabiliteten også i årene som kommer.

Riksrevisjonen vil framheve at andelen av forsinkelser med et uavklart ansvarsforhold har vært betydelig fram til og med 2007. Riksrevisjonen vil følge opp Jernbaneverkets og NSBs håndtering av driftsavvik.

Departementets håndtering av ulike roller og oppfølging av måloppnåelse i forhold til samfunnspålagte oppgaver

Riksrevisjonen ser positivt på at Samferdselsdepartementet arbeider med å følge opp rapporten om Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse, og at de forholdene som Riksrevisjonen tok opp i Dokument nr. 1 (2007–2008), kan være aktuelle å vurdere i forbindelse med oppfølgingen av rapporten. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementets rollehåndtering er tydelig og konsistent, og at det er notoritet rundt departementets eierstyring. Riksrevisjonen vil fortsette å følge opp effekten av departementets tiltak.

16.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Samferdselsdepartementet har ansvar for seks underlagte virksomheter og at Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader, mens Statens vegvesen har fått brev med merknader. Samtidig har Riksrevisjonen kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i seks heleide aksjeselskaper hvor Riksrevisjonen har merknader til statsrådets forvaltning av NSB AS.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det over flere år har oppstått betydelige merinntekter ved Jernbaneverket og Statens vegvesen som følge av underbudsjettering på kap. 4320 post 1 og kap. 4350 post 2, og at de stiller spørsmål ved om kravet til realistisk budsjettering etter bevilgningsreglementets § 3 er fulgt. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet gjennom budsjettarbeidet vil tilstrebe en så realistisk budsjettering som mulig, noe komiteen tar til etterretning.

I forhold til innkjøp og anskaffelser har komiteen merket seg at Riksrevisjonen ser alvorlig på at regelverket for offentlige anskaffelser ikke følges ved virksomhetene Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet, Jernbaneverket og Statens vegvesen. Komiteen er kjent med Samferdselsdepartementet har bedt om statusrapport fra virksomhetene, og en vurdering av erfaringene med iverksatte tiltak innen januar 2009 og at departementet deretter vil vurdere den videre oppfølging og informere Stortinget om Statens vegvesens praktisering og oppfølging av

regelverket for offentlige anskaffelser. Komiteen imøteser denne orienteringen.

Komiteen finner det urovekkende at virksomheter med så vesentlige innkjøpsvolumer som innenfor samferdselssektoren ikke evner å gjennomføre offentlige innkjøp betryggende og innenfor et godt kjent regelverk. Komiteen ser alvorlig på at Riksrevisjonen igjen påpeker "vesentlige brudd på regelverket for offentlige anskaffelser", og at "manglende utlysning, konkurranse og uklarheter om avtalt pris åpner for at misligheter og korrupsjon kan forekomme". Det er vanskelig å se akseptable grunner til at regelverket for offentlige anskaffelser ikke overholdes, og komiteen legger til grunn at Samferdselsdepartementet følger dette meget tett opp og sørger for at regelverket overholdes fremover.

I forhold til anleggsdriften i Statens vegvesen viser komiteen til at Riksrevisjonen er kritisk til de store kostnadsøkningene og utstrakt bruk av tilleggsarbeider som er registrert på anleggskontrakter i Statens vegvesen, samtidig som komiteen har merket seg at Samferdselsdepartementets forklaring er at det i praksis alltid vil oppstå mengdeendringer, prisreguleringer og tilleggsarbeider i forhold til kontraktssum.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen er kritisk til at planlagt innføring av nytt kjøretøy- og førerkortregister Au2sys ikke ble gjennomført som forutsatt, samtidig som Riksrevisjonen også finner det kritikkverdig at Statens vegvesen ikke gjennomførte mulighetsstudie som forutsatt og at planleggingen var mangelfull. Komiteen er enig med vurderingen til Riksrevisjonen om at departementet burde ha lagt opp til en tettere dialog med Statens vegvesen i denne saken.

Riksrevisjonen viser til at Stortinget ved behandling av St.meld. nr. 18 (2006–2007) forutsatte at NSB kan ta ut et effektiviseringspotensial. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering om at det er bekymringsfullt at produktiviteten i NSBs persontransport fortsatt er lavere enn i 1997. Komiteen tar til etterretning at Riksrevisjonen vil følge opp Jernbaneverkets og NSBs håndtering av driftsavvik.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet finner det ikke overraskende at Riksrevisjonen påpeker bekymring for produktiviteten i NSBs persontransport. Det har fra Fremskrittspartiets side gjentatte ganger blitt påpekt uheldige følger av selskapets monopolvirksomhet innenfor persontransport på jernbanen. I motsetning til det meste av sammenlignbar virksomhet i form av transporttjenester, lever NSB en beskyttet tilværelse fra den konkurranse som ellers gir bedre tjenester til lavere pris. Den norske stat betaler etter disse medlemmers syn dyrt for at selskapet skal opp-

rettholde sitt monopol, som i tillegg leverer mindreverdige tjenester til det reisende publikum. Den lave kvaliteten på transporttjenestene på grunn av innstillinger, forsinkelser og andre avvik, er nedbrytende for selskapets anseelse, og det er disse medlemmers overbevisning at selskapet ville være langt bedre tjent med å levere sine tjenester i alminnelig konkurranse med andre aktører. At dette både ville bedre selskapets produktivitet og heve selskapets anseelse gjennom bedre tjenesteleveranser er åpenbart, og det vises til erfaringene med konkurranseutsettingen av persontransporten på Gjøvikbanen.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Luftfartstilsynets fakturering av gebyrinntektene i 2005 og i 2006, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008). Komiteen har merket seg at revisjonen for 2007 i følge Riksrevisjonen viser at det fortsatt ikke er etablert tilfredsstillende internkontrollrutiner og rapportsystem som sikrer dokumentasjon, kontrollspor og riktig utfakturering av gebyrinntektene. Komiteen er kjent med at Samferdselsdepartementet vil følge dette opp videre overfor Luftfartstilsynet gjennom etatsstyringen for å sikre at rutinene for fakturering av gebyrer og oppfølgingen av dem blir tilfredsstillende i framtiden. Komiteen ber Riksrevisjonen følge denne saken.

17 UTENRIKSDEPARTEMENTET

17.1 Sammendrag

17.1.1 *Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2007*

17.1.1.1 GENERELT OM RESULTATET AV REVISJONEN

Det er avgitt to avsluttende revisjonsbrev, begge uten merknader.

Riksrevisjonen har kontrollert statsrådets forvaltning av statens interesser i ett heleid særlovsselskap. Riksrevisjonen har ikke merknader til statsrådets forvaltning.

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

Departementets tilskuddsforvaltning

Bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka

Riksrevisjonen har som en del av den løpende revisjonen av Utenriksdepartementets regnskap for 2007 gjennomført revisjon av bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka.

Departementets styringsfunksjon

Riksrevisjonen har sammenlignet rapporteringen i St.prp. nr. 1 (2007–2008) for de tre utvalgte landene med planene for 2006 i St.prp. nr. 1 (2005–2006).

Revisjonen viser at det er nivåmessige ulikheter i rapporteringen for 2006 for de tre besøkte landene sett i forhold til planene. Rapporteringen er også i stor grad aktivitetsorientert. Manglende samsvar mellom plan og rapportering gjør at det er vanskelig å se hvilke resultater som er oppnådd i forhold til nedfelte målsettinger i planene.

På enkelte planlagte aktiviteter i budsjettproposisjonen mangler det også rapportering.

Departementet er enig i Riksrevisjonens vurdering når det gjelder manglende nivåmessig samsvar mellom planer og rapportering, og at rapporteringen i mange tilfeller er aktivitetsbasert. Ambassadene rapporterer i sin årlige rapport til departementet på resultater av bistanden og ikke på detaljert prosjektnivå. Departementet rapporterer heller ikke til Stortinget på prosjektnivå. For utfyllende informasjon viser departementet i budsjettproposisjonen til "Årsrapport om norsk bilateral bistand", hvor det blant annet fokuseres på resultater fra prioriterte områder i samarbeidet, generelle utviklingstrekk i landene og beskrivelse av det norske bidraget. Når det gjelder manglende rapportering, opplyser departementet at det kan være at ambassaden faktisk har rapportert, men at departementet har valgt å ikke bringe detaljene videre i budsjettproposisjonen.

Misligheter og korrupsjon

Ambassadene i de tre kontrollerte landene har vært involvert i behandlingen av åtte mulige misligheter og korrupsjonssaker innenfor utdanning, infrastruktur, oppbyggingen etter tsunamien og finansministeriets forvaltning. Riksrevisjonen har merket seg at det er forskjeller i saksbehandlingen knyttet til oppfølging og avdekking av misligheter og korrupsjon i de tre landene. Ambassadene opplyser at aktive antikorrupsjonstiltak vurderes løpende. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan ambassadene vurderer mulige mislighets- og korrupsjonsfarer i prosjektene, og hvordan disse løpende vurderes av saksbehandler.

Departementet opplyser at det er laget og tatt i bruk oppdaterte retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter. I tilknytning til de oppdaterte retningslinjene er det laget et standard skjema som skal benyttes ved innrapportering av mistanke om økonomiske misligheter. Departementet etablerte i desember 2007 en varslingstjeneste og er i ferd med å bygge opp en sentral kontrollenhet. Hensikten er blant annet å avdekke og forhindre misligheter gjennom å styrke internkontrollen og å sikre

ensartet behandling av saker som dreier seg om mistanke om misligheter. For øvrig arbeider departementet og NORAD med å lage en "praktisk veileder" for arbeidet med korrupsjon, spesielt beregnet på ambassadepersonellet. Videre vil det bli gjennomført forskjellige korrupsjonsrelaterte informasjons- og opplæringstiltak for hele utenriktjenesten.

Mål- og resultatoppnåelse

Riksrevisjonens gjennomgang har vist at det i prosjektdokumentasjonen i enkelte prosjekter kan være store variasjoner i hvordan målsettingene er formulert. I noen prosjektdokumenter har målformuleringer og resultatindikatorer en vag og rund form og er ikke kvantifiserbare. På generelt grunnlag er det reist spørsmål om vage eller feilaktige målformuleringer og resultatindikatorer kan være en kilde til at prosjekter ikke oppnår de resultatene som er forventet.

Departementet er enig i at det er benyttet noe upresise og til dels ikke kvantifiserbare mål i enkelte av avtalene. En mer presis bruk av mål vil bli tilstrebet i dialogen med partnere. I lys av de justerte avtalemalene fra UD/NORAD i 2006 er arbeidet med presisering av målhierarkiet med korresponderende indikatorer og risikoanalyse styrket.

Revisjonen har vist at det i en del av de gjennomgåtte prosjektene er svake eller mangelfulle risikovurderinger. I samband med risikovurderinger er det i en del tilfeller lite fokus på vurderinger av eventuelle risikodempende tiltak.

Revisjonen har også vist at resultatrapporteringen i en del av de undersøkte prosjektene er mangelfull eller feilaktig. Årsakene kan ligge i at mål og resultatindikatorer er vage.

Departementet er enig i at manglende og feilaktig resultatrapportering fra partner til ambassaden kan ha de nevnte uheldige effektene. Det pågår et kontinuerlig arbeid for å heve kvaliteten på rapporteringen. Departementet har satt inn tiltak som skal heve saksbehandlerens kompetanse. I tillegg er det utarbeidet nye og bedre verktøy som manualer, veiledninger og støttehåndbøker. Det utføres løpende kontroll av tiltaksforvaltningen gjennom regelmessige forvaltningsgjennomganger ved ambassadene. NORAD produserte i 2007 for første gang en rapport om resultater av bistanden, og det tas sikte på at en slik vil bli utarbeidet årlig.

Bærekraft

Riksrevisjonen har også tidligere stilt spørsmål om det blir gjort tilstrekkelige vurderinger av bærekraft i prosjekter hvor Norge trekker seg ut.

Departementet understreker at det generelt blir lagt stor vekt på bærekraft i prosjektene og program-

mene som støttes. Vurdering av bærekraft inngår som en obligatorisk komponent i bevilgningsdokumentet.

Samarbeid med FN-organisasjoner på landnivå

I Nepal er en vesentlig del av den norske bilaterale bistanden kanalisert til programmer som gjennomføres ved hjelp av FN-organisasjoner. Det er gitt vesentlig støtte til store landprogrammer i regi av UNDP, WFP og UNICEF. Revisjonens gjennomgang ved ambassaden viste at koordineringen mellom programmene, FN-organisasjonene og myndighetene til dels er mangelfull.

Departementet opplyser at Norge sammen med andre nordiske land har arbeidet for en FN-reform siden 1990-årene. FNs generalsekretærs høynivåpanel for systemkoherens på områdene utvikling, humanitær assistanse og miljø la fram en rapport i 2006, som blant annet presenterte forslag om "Ett FN" på landnivå. "Ett FN" på landnivå er gjennomført i en rekke pilotland. Administrative reformer er en viktig del av FN-reformen. Dette gjelder blant annet harmonisering av administrative og finansielle regler og prosedyrer mellom sekretariatet, FNs fond og programmer og særorganisasjonene. Manglende kompatibilitet i administrative rutiner anses for å være et hinder for gjennomføring av reform i praksis.

Bilaterale avtaler som er inngått med FN-organisasjonene, er basert på organisasjonenes standardiserte avtalemaler. Dette betyr at norske bidrag skal følge de interne og eksterne prosedyrene for den aktuelle organisasjonen når det gjelder finansiell rapportering og revisjonsprosedyrer. Riksrevisjonen har bedt departementet informere om hvilke tiltak som er satt i verk for å forbedre den finansielle rapporteringen fra organisasjonene. Norge har støttet WFPs landprogram i Nepal med 100 mill. kroner i perioden 2002–2007. Gjennomgang av dokumentasjonen for siste avtaleperiode viser at ambassaden ikke har mottatt revisjonsrapporter. Riksrevisjonen har merket seg at det ikke er gjennomført revisjon av WFPs landkontor de siste 10–12 årene. Det foreligger ikke tilfredsstillende dokumentasjon på at Nepals riksrevisjon har gjennomført avtalt, regelmessig revisjon av programmet på landnivå.

Departementet svarer at oppfølging av bistandsmidler som er kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, skjer ved at departementet deltar i de styrende organene i organisasjonene hvor blant annet revisjonsrapporter blir behandlet. Kontrolladgangen for enkeltgivere reguleres av omforente revisjons- og kontrollregler. Hvis ambassaden rapporterer problemer med kontroll av midler som er kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, vil departementet bringe dette opp i styret hvis det er ønskelig fra ambassadens side. Når det gjelder Norges støtte til WFPs landprogram i Nepal, har ambassaden på årlig

møte med WFP både i desember 2006 og i august 2005 tatt opp spørsmål vedrørende Nepals riksrevisjon og revisjon av WFP.

Finansieringsordningen i det utvidede EØS og framdrift i Utenriksdepartementets utbetalinger

EFTA Board of Auditors gjennomførte i samarbeid med Riksrevisjonen høsten 2007 en revisjon av søknadsprosessen, regnskapssystemet og utbetalingsrutinene i Financial Mechanism Office (FMO) i Brussel. Gjennom den nye EØS-avtalen som ble undertegnet i 2004, ble det opprettet en ny EFTA (EEA) Financial Mechanism og en Norwegian Financial Mechanism. Utvidelsen av EU innebar at de ti nye medlemslandene og Portugal, Spania og Hellas har rett til å søke om støtte fra EØS-EFTAs støtteordninger.

Revisjonsrapporten som ble lagt fram for FMO i februar 2008, tok blant annet opp risikoen for forsinkelser i prosjektene i forhold til planlagte sluttdatoer av støtteberettigede prosjekter. Tall fra FMO per april 2008 viste at det for EFTA-ordningen og den norske ordningen samlet er gitt tilsagn på ca. 36 prosent av den totale bevilgningen som FMO forvalter (ca. 1,24 mrd. euro). Per april 2008 var det utbetalt over ordningene 4,2 prosent av samlet bevilgning.

I Utenriksdepartementets forklaringer til statsregnskapet for 2007 om mindretgifter under kap. 116 Deltaking i internasjonale organisasjoner heter det at anslagene for utbetalinger tar utgangspunkt i prosjektbudsjetter for vedtatte prosjekter. Utbetalingstakten er avhengig av prosjektframdriften i mottakerlandene, noe som er utenfor departementets direkte kontroll. Høsten 2007 ble det således lagt fram estimater fra FMO i Brussel som viste et betydelig mindre behov enn i de anslagene for utbetalinger som var lagt fram tidligere.

Departementet har opplyst at prosjektvedtak kan fattes helt fram til 30. april 2009. Prosjektkostnader kan påløpe til og med 30. april 2011. Det vil si at prosjektkostnader som er påløpt etter denne datoen, ikke er berettiget til støtte, men utbetalinger kan pågå fram til og med 31. oktober 2011. I spesielle tilfeller kan Financial Mechanism Committee forlenge disse fristene fram til henholdsvis 30. april 2012 og 31. oktober 2012.

Departementet uttaler videre at budsjettanslagene i budsjettproposisjonen siden etableringen i 2004 har tatt utgangspunkt i forventede prosjekter under ordningene og senere i vedtatte prosjektbudsjetter for godkjente prosjekter. Det har imidlertid vist seg at det er betydelige forsinkelser i prosjektgjennomføring og innsendelse av betalingskrav. Prognosene som FMO har utarbeidet, viser at reduksjonene i anslagene mest sannsynlig vil forskyves fram mot 2011.

17.1.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Utenriksdepartementets regnskap. Merknadene er knyttet til:

17.1.2.1 ANSKAFFELSER I UTENRIKS-DEPARTEMENTET

Riksrevisjonen har kontrollert anskaffelser i Utenriksdepartementet. Utvalget omfattet både avrop på rammeavtaler og kjøp på enkeltavtaler. Revisjonen har avdekket brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i 8 av 20 kontrollerte kjøp, hvor 6 kjøp er gjort som ulovlige direktekjøp, og hvor det for 3 av anskaffelsene, inkludert ett ulovlig direktekjøp, ikke er utarbeidet anskaffelsesprotokoll som dokumenterer anskaffelsen.

Departementet opplyser at det er inngått avtale med Departementenes servicesenter (DSS) for å få bistand til å lage et nytt konkurransegrunnlag for utvikling av bistandsforvaltningssystem. Videre opplyser departementet at avtale om kabling av sikkerhetstjenesten som ble inngått i 2006, ble (som i 2002) unntatt konkurranse på grunn av sikkerhet. Når det gjelder kjøp av konsulenttjenester i forbindelse med innføring av nytt operativsystem, vedgår departementet at det ikke har ny avtale med leverandør etter juli 2004. Dette prosjektet ble splittet opp i 2005, og ny avtale for den graderte delen ble inngått og undertegnet i desember 2007.

Departementet erkjenner at det for leverandører med enkeltkontrakter burde ha vært gjennomført anbudskonkurranse i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser. Det opplyser at man internt har utviklet et kurstilbud innenfor offentlige anskaffelser, og at det har etablert en tjenesteavtale med DSS som også inneholder innkjøpstjenester.

17.1.2.2 UTENRIKSDEPARTEMENTETS IKT-FORVALTNING

Revisjonen har vist at det er svakheter ved ikt-forvaltningen i departementet. Departementet har i 2006 i samarbeid med eksternt konsulent gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse som påpeker vesentlige mangler og tiltak som er nødvendige for å bringe ikt-sikkerheten opp på et akseptabelt nivå. Foreslåtte tiltak er i liten grad gjennomført. Svakheter gjelder spesielt framdriften i arbeidet med ny ikt-strategi og ny policy for informasjonssystemssikkerhet i departementet. Policydokumentet for ugradert saksbehandling skal gi retningslinjer for de kontrollene som skal sikre betryggende ikt-forvaltning. Det er svake rutiner for oppfølging og analyse av hendelsesrapportering. Videre har ikke departementet utarbeidet en helhetlig beredskaps- og kriseplan for ikt-området.

Departementet har uttalt at arbeidet med ny ikt-strategi startet ved slutten av 2007 og vil være ferdigstilt i juni 2008. Arbeidet med ferdigstilling av policy for informasjonssystemssikkerhet er forsinket på grunn av utskifting av datasikkerhetsleder. Dette arbeidet og ferdigstillingen av tiltak som ble foreslått i risiko- og sårbarhetsanalysen fra 2006, er tatt inn i et nyopprettet datasikkerhetsprosjekt. Arbeidet ventes avsluttet i tredje kvartal i 2008. Utarbeidelse av beredskaps- og katastrofeplan for ugraderte systemer er ikke påbegynt. Arbeidet vil bygge på det som er utført i forbindelse med nytt begrenset nett i Utenriksdepartementet, og settes i gang når dette prosjektet er avsluttet.

17.1.3 Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

17.1.3.1 DEPARTEMENTETS PRAKTISERING AV ARBEIDSMILJØLOVENS BESTEMMELSER OM OVERTID

I forbindelse med ordinær lønnsrevisjon i Utenriksdepartementet knyttet til regnskapsåret 2005 stilte Riksrevisjonen i brev til departementet spørsmål om departementets praksis ved besettelse av ulike vaktordninger som utføres i tillegg til ordinær arbeidstid, og ved eventuell dispensasjon til å overstige antall timer.

Departementet svarte da at det ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre den varslede gjennomgangen av hvordan arbeidstidsbestemmelsene i departementet blir praktisert.

Departementet uttaler at arbeidet nå pågår for fullt, men er meget omfattende idet det er nødt til å se på arbeidstidsorganiseringen i departementet og utenriksstasjonene samlet og søke å finne en helhetlig ordning for hele utenriksstjenesten.

Saken blir fulgt opp.

17.1.4 Riksrevisjonen uttaler

UTENRIKSDEPARTEMENTETS REGNSKAP

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til departementets regnskap. Riksrevisjonen har avdekket vesentlige brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i 8 av 20 kontrollerte kjøp. Bruddene omfatter avrop på utdaterte rammeavtale, ulovlige direktekjøp og unnlatelse av å føre anskaffelsesprotokoll. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil iverksette ulike tiltak for å bedre styring og kompetanse på anskaffelsesområdet, samt at departementet har funnet å måtte etablere en sentral anskaffelsesseksjon. Riksrevisjonen ser alvorlig på departementets betydelige brudd på regelverket og mangelfulle rutiner, og forutsetter at de varslede tiltakene vil sikre etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen har påvist at departementet har svakheter i sin ikt-forvaltning, og er kritisk til at arbeidet med å ferdigstille ikt-strategi og ikt-sikkerhetspolicy ikke forventes ferdig før utgangen av 2008. Riksrevisjonen stiller seg videre kritisk til om oppgaven med å sikre en trygg ikt-forvaltning har fått høy nok prioritet, særlig sett i lys av at departementet fortsatt ikke har fått på plass sin ikt-beredskapsplan.

BILATERAL BISTAND TIL NEPAL, BANGLADESH OG SRI LANKA

Riksrevisjonen har påvist svakheter ved målformuleringer, resultatindikatorer, risikovurderinger og krav til resultatrapportering i prosjektdokumentasjonen for bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka som kan være en kilde til at prosjekter ikke oppnår de resultater som er forventet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at dette må forbedres, og at det pågår et kontinuerlig arbeid for å heve kvaliteten på tiltaksforvaltningen. Riksrevisjonen understreker at dette er forhold som er påpekt tidligere år ved revisjon av tilskudd til ulike bistandsland, og finner det uheldig at departementet fortsatt ikke har tilfredsstillende kvalitet på tiltaksforvaltningen. Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil iverksette tiltak for å forbedre rutineene på disse områdene og understreker viktigheten av at kvaliteten på prosjektdokumentasjonen bedres vesentlig slik at det er mulig i etterkant å vurdere måloppnåelse og om midlene blir brukt som forutsatt.

Riksrevisjonen registrerer at departementet har etablert flere kontrolltiltak for å avdekke og forhindre økonomiske misligheter og korrupsjon på departementsområdet. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av dette arbeidet og forutsetter at arbeidet fortsatt blir gitt prioritet.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet oppgir at FN-organisasjoner generelt og UNDP spesielt bare i noen grad har klart å spille den koordinerende rollen på utviklingsagendaen som de burde ha hatt. Riksrevisjonen har på bakgrunn av dette stilt spørsmål ved om iverksatte kontrolltiltak er tilstrekkelige med tanke på å få bedre resultatoppnåelse av den totale innsatsen av FN-støttede prosjekter på landnivå. Riksrevisjonen mener at disse kontrolltiltakene ikke er tilfredsstillende og forutsetter at dette arbeidet blir gitt tilstrekkelig prioritet.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om departementet, i land hvor bilaterale avtaler er inngått med en FN-organisasjon, i stor nok grad utnytter de mulighetene som finnes for oppfølging og kontroll på landnivå. Riksrevisjonen registrerer at departementets vurdering er at tilgjengelige kontrollmuligheter er utnyttet. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det oppnås tilstrekkelig sikkerhet for at de

kontrolltiltak som gjennomføres, bekrefter at midlene blir brukt som forutsatt.

FINANSIERINGSORDNINGEN I DET UTVIDEDE EØS OG FRAMDRIFT I UTENRIKSDEPARTEMENTETS UTBETALINGER

Riksrevisjonen har merket seg at Utenriksdepartementet legger opp til en fortsatt god saksbehandling for alle prosjektsøknader som innsendes før 31. januar 2009, og at de risikodempende tiltak som er satt i verk i denne forbindelse blant annet inkluderer styrking av personellsituasjonen i sekretariatet i Brussel (FMO), effektiviseringstiltak i forhold til vurdering av søknader samt intensivert dialog med mottakerlandene i henhold til tidsfrister og kvalitetskrav for søknadene. Riksrevisjonen har videre merket seg at det er en forutsetning at prosjektene oppfyller krav til kvalitet, tidshorison og relevans som er nedfelt i regelverket for EØS-finansieringsordningene. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at kvalitetskravene nedfelt i regelverket, til tross for korte frister, blir etterlevd og kontinuerlig fulgt opp.

17.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har heller ikke hatt merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser i ett heleid særlovselskap.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen nå har avsluttet tidligere saker som gjelder inntektsområdene ved ambassadene, bilateral bistand til Zambia, Mosambik og Malawi, departementets oppfølging av tilskuddene til flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia og prosjektsamarbeidet med Russland. Komiteen er enig i at disse sakene avsluttes.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen fortsatt vil følge opp departementets praktisering av arbeidsmiljølovens overtidsbestemmelser. Dette er en sak som har vært påtalt fra Riksrevisjonen og Stortinget en rekke ganger. Komiteen mener arbeidet med oppfølging fra Utenriksdepartementets side har tatt alt for lang tid, og forventer nå en langt sterkere prioritering av dette arbeidet.

Komiteen vil peke på at Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka. Det fremkommer bl.a. at manglende samsvar mellom plan og rapportering gjør det er vanskelig å se hvilke resultater som er oppnådd i forhold til målsettingene. På enkelte planlagte aktiviteter i budsjettproposisjonen mangler det også rapportering.

Komiteen minner om sin merknad i Innst. S. nr. 172 (2007-2008) der det uttales:

"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 tillegg 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 det har vært flere saker med mistanke om korrupsjon i de undersøkte landene. Komiteen ser det som positivt at Utenriksdepartementet nå har utarbeidet standard skjema for rapportering og etablert en varslingstjeneste, samt tatt i bruk oppdaterte retningslinjer for håndtering av mistanker om økonomiske misligheter. Det ser nå ut til at departementet er godt i gang med å få på plass nødvendig verktøy i arbeidet med å avdekke og bekjempe korrupsjon. Komiteen legger til grunn at informasjons- og opplæringstiltak for hele utenriks-tjenesten blir gjennomført som forutsatt.

Komiteen viser til Riksrevisjonens kommentarer til finansieringsordningen i den utvidede EØS-ordningen og at det per april 2008 bare var utbetalt 4,2 pst av samlet bevilgning. Det fremgår av departementets forklaringer at utbetalingstakten er avhengig av prosjektfremdriften i mottakerlandene, og at dette er utenfor departementets direkte kontroll. Komiteen vil understreke at det i denne sammenheng er viktig at prosjektene sikres en forsvarlig saksbehandling og at utbetalingene foretas på grunnlag av legitimerede, påløpte kostnader.

Komiteen har merket seg at det er avdekket brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i 8 av 20 kontrollerte kjøp. Komiteen forventer at dette er forhold det blir ryddet opp i for fremtiden.

Komiteen har videre merket seg at det er svakheter ved ikt-forvaltningen i departementet. Ikt-sikkerheten er ikke på et forsvarlig nivå. Utenriksdepartementets svar viser at det nå er besluttet å etablere en sentral anskaffelsesseksjon for Utenriksdepartementet og at det er vedtatt en ny innkjøpsstrategi for 2008–2011. Komiteen legger til grunn at dette vil gi resultater og klare forbedringer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg at Riksrevisjonen peker på at koordineringen mellom programmene, FN-organisasjonene og myndighetene i Nepal til dels er mangelfull og at FN generelt og UNDP spesielt bare i noen grad har klart å spille en koordinerende rolle på den generelle bistandsagendaen. Disse medlemmer registrerer at ambassaden i Nepal ikke har mottatt revisjonsrapporter fra WFP for perioden

2002 til 2007, til tross for at Norge har støttet WFPs landprogram med 100 mill. kroner i perioden. Disse medlemmer mener samtidig det er svært alvorlig at det ikke er gjennomført revisjon av WFPs landkontor de siste 12 årene, og vil anmode om at det umiddelbart settes i gang tiltak for å gjøre dette.

Disse medlemmer viser til at Norge i forhold til folketall er den største bidragsyteren til FN og den 6. største bidragsyteren totalt. Disse medlemmer viser til FN rapporten "Delivering as One: Report of the Secretary-General's High-Level Panel" hvor det slås fast at FN ikke vil være i stand til å leve opp til sine målsettinger uten ambisiøse og vidtrekkende reformer. Rapporten slår blant annet fast følgende:

"the UN's status as a central actor in the multilateral system is undermined by lack of focus on results, thereby failing, more than anyone else, the poorest and most vulnerable [...] the UN's work on development and environment is often fragmented and weak. Inefficient and ineffective governance [...] have contributed to policy incoherence, duplication and operational ineffectiveness across the system [...] At the country level, operational incoherence between UN funds, programmes and agencies is most evident".

Disse medlemmer merker seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om iverksatte tiltak for å bedre resultatoppnåelse i FN-prosjekter på landnivå er tilstrekkelige.

Det er disse medlemmers mening at tross mange visjoner og rapporter om reform i FN-systemet, så viser organisasjonen få tegn til å nå vedtatte målsettinger på området. Det er derfor av stor betydning at Regjeringen aktivt bruker Norges betydelige finansielle bidrag til FN for å fremskynde reformprosesser som vil gjøre organisasjonen mer effektiv, fokusert og konsentrert.

Disse medlemmer merker seg at Riksrevisjonen har avdekket betydelige og alvorlige brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i 8 av 20, eller 40 prosent av kontrollerte kjøp. På denne bakgrunn vil disse medlemmer understreke viktigheten av at departementet gjennomgår sine rutiner hva gjelder inngåelse av enkelt- og rammeavtaler og treffer egnede tiltak for å rette opp i de avdekkede misligheter.

18 KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument nr. 1 (2008–2009) – om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 9. desember 2008

Lodve Solholm

leder og ordf. for Statsministerens kontor
og Fiskeri- og kystdepartementet

Berit Brørby

ordf. for Barne- og likestillings-
departementet og Fornyings- og
administrasjonsdepartementet

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 inkluderings-
departementet og
Forsvarsdepartementet

Ola T. Lånke

ordf. for Justis- og politidepartementet
og Utenriksdepartementet, utenriksaker
og utviklingssaker

Rune J. Skjælaaen

ordf. for Helse- og omsorgsdepartementet
og Samferdselsdepartementet

Øystein Djupedal

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

Ivar Skulstad

ordf. for Kommunal- og regional-
departementet og Kunnskapsdepartementet