



Innst. 132 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:2 (2009–2010)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Dokument nr. 3:2 er Riksrevisjonens årlige rapport til Stortinget om resultatet av kontrollen med forvaltningen av selskaper der staten er eier (selskapskontroll).

Riksrevisjonens kontroll for 2008 har omfattet 39 heleide aksjeselskaper, 43 deleide aksjeselskaper, 4 regionale helseforetak, 6 statsforetak, 5 selskaper som er organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader.

For 2008 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

1.2 Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk

1.2.1 Status for departementenes oppfølging av styrene i statlige selskaper

Regjeringen har uttalt i St.meld. nr. 13 (2006–2007) at den vil legge stor vekt på å vurdere styrenes arbeid på en god og systematisk måte. Ifølge aksjeloven og tilsvarende bestemmelser for andre selskapsformer, hører forvaltningen av det enkelte selskap under styret. Styret skal se til at selskapets virksom-

het er gjenstand for betryggende kontroll og at selskapet forvaltes i samsvar med de rammer og forventninger som eier har gitt. Styret skal også føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet for øvrig.

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) har Regjeringen, blant annet gjennom prinsippene for god eierstyring i staten, uttalt at styrene i statlige selskaper bør ha en plan for eget arbeid, arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og foreta en evaluering av sin egen virksomhet.

Riksrevisjonen har undersøkt hvordan departementene følger opp at styrene i statlige selskaper fungerer tilfredsstillende. Det er også kartlagt i hvilken grad styrene i statlige selskaper har utarbeidet planer for eget arbeid, iverksatt tiltak for egen kompetanseheving og gjennomført egenevaluering. Videre er det undersøkt om departementenes innretning av styring, oppfølging og kontroll er tilpasset statens eierandel, selskapenes egenart og risiko og vesentlighet.

Riksrevisjonens undersøkelse bygger på en kartlegging av forvaltningen av selskapene under Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Disse departementene har vært orientert om undersøkelsen og resultatene av den. Det er tatt hensyn til departementenes kommentarer ved utarbeidelsen av Riksrevisjonens rapport.

1.3 Resultater av utvidede kontroller

1.3.1 Sak 1: De regionale helseforetakenes økonomiske utvikling

De regionale helseforetakene finansieres gjennom årlige bevilgninger fra staten. Hvert regionalt helseforetak viderefordeler sin del av bevilgningen til de underliggende helseforetakene. De største

bevilgningene gis som basistilskudd, og som tilskudd til innsatsstyrt finansiering av sykehus.

I perioden 2002–2008 har de regionale helseforetakene til sammen fått bevilget om lag 480 mrd. kroner. Det har vært en økning i samlet bevilgning til de regionale helseforetakene i alle årene etter helseforetaksreformen, se figur 1. I denne perioden har de regionale helseforetakene hatt et samlet akkumulert regnskapsmessig underskudd på om lag 25 mrd. kroner. En stor del av dette underskuddet er styrt fra eier, siden eier har valgt å ikke dekke deler av avskrivninger og økte pensjonskostnader.

De regionale helseforetakene har samlet gått i regnskapsmessig underskudd alle årene etter reformen.

I årene fra 2002 til 2006 ble de regionale helseforetakene målt etter et korrigert resultat, der økte avskrivninger knyttet til fastsettelsen av åpningsbalansen ble trukket fra det regnskapsmessige årsresultatet. Fra og med 2007 opphørte måling etter korrigert resultat, slik at de regionale helseforetakene nå bare måles etter det regnskapsmessige årsresultatet. Som følge av dette er det bare regnskapsårene 2007 og 2008 som er sammenlignbare, og som er inkludert i undersøkelsen.

1.3.2 Sak 2: De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

De regionale helseforetakene skal hvert år utarbeide en melding om virksomheten til departementet. Meldingen skal vise hvordan krav er fulgt opp og gi departementet grunnlag for styring og kontroll med de regionale helseforetakene. Riksrevisjonen har gjennomgått de årlige meldingene for 2008, valgt ut enkelte krav i oppdragsdokumentene for 2008 og undersøkt tilstanden og måloppnåelsen på disse. For å kunne si noe om statusen og utviklingen på de utvalgte indikatorene og kravene som er stilt i oppdragsdokumentene, og å sammenligne tilstanden på tvers av helseregionene, har Riksrevisjonen i tillegg brukt statistikk fra Norsk Pasientregister (NPR).

1.3.3 Sak 3: Kvaliteten på den medisinske kodingen i helseforetakene som grunnlag for innsatsstyrt finansiering (ISF)

Bakgrunnen for undersøkelsen er de funnene som ble gjort i forbindelse med revisjonen av ISF-tilskuddet for 2003, og forvaltningsrevisjonen av kodekvaliteten ved helseforetakene. Undersøkelsene viste at det var betydelige svakheter i kvaliteten på de medisinske kodene som dannet grunnlaget for ISF-tilskuddet.

For å undersøke om kodekvaliteten ved helseforetakene er forbedret og om grunnlaget for de statlige bevilgningene er korrekt, har Riksrevisjonen gjen-

nomført en revisjon av ISF-tilskuddet for 2008. For 2008 fikk de regionale helseforetakene samlet bevilget 16,8 mrd. kroner over kapittel 732 post 76 til ISF, jf. St.meld. nr. 3 (2008–2009).

1.3.4 Sak 4: Den kommersielle virksomheten i NRK

Formålet til Norsk rikskringkasting AS (NRK) er å tilby allmennkringkasting til hele Norges befolkning. Ved omdannelsen til aksjeselskap i 1996 ble NRK gitt muligheten til å delta i annen virksomhet utover allmennkringkasting gjennom datterselskaper. Det heleide datterselskapet NRK Aktivum AS (NRK Aktivum) ble som følge av dette etablert i 1997. Av NRK Aktivums vedtekter § 3 framgår det at formålet med virksomheten er "kommersiell omsetning av varer og tjenester med relasjon til mediemarkedet, herunder særskilt produksjon og salg av varer og tjenester basert på Norsk rikskringkasting AS' program- og kringkastingsvirksomhet".

Forutsetningen for NRK Aktivums drift er at den skal bidra til å styrke allmennkringkastingsvirksomheten, ved at overskuddet fra den forretningsmessige virksomheten føres over til programproduksjon og lignende i morselskapet. Ved Stortingets behandling av endringene i kringkastingsloven er det understreket at den forretningsmessige virksomheten skal være innrettet "på en slik måte at det ikke vil skje noen form for subsidiering av datterselskaper gjennom kringkastingsavgiften". Stortinget legger videre til grunn som en absolutt forutsetning at NRKs tilbud til seere og lyttere i allmennkanalene holdes reklamefritt.

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad NRK Aktivum bidrar økonomisk til å styrke allmennkringkastingsvirksomheten og i hvilken grad den forretningsmessige virksomheten i NRK er innrettet slik at den utøves innenfor de rammene som Stortinget har trukket opp.

1.3.5 Sak 5: SIVAs innovasjonsprogrammer – bidrag til næringsutvikling og vekstkraft i distriktene

Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2008–2009) framkom det at kontroll- og konstitusjonskomiteen

"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".

Formålet med statens eierskap i Selskapet for industrivekst SF (SIVA SF) er å bidra til innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapingsmiljøer i alle deler av landet. SIVA har et særlig ansvar for å bidra til å fremme vekstkraften i distriktene. Selskapet er et viktig virkemiddel for å bidra til å utvikle nødvendige og lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville blitt iverksatt. Ved behandlingen av St.meld. nr. 46 (2003–2004) bemerket næringskomiteen at en avgjørende faktor for SIVAs suksess er evnen til å bidra til verdiskaping og sysselsetting i privat sektor i regionene. Næringskomiteen understreket videre at SIVA innenfor innovasjonsområdet har en viktig oppgave som nasjonal nettverksaktør i å spre kunnskap og FoU-aktivitet fra sentrale kunnskapsmiljøer til distriktsområder.

Selskapet mottar bevilgninger over statsbudsjettet fra Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. For 2009 utgjorde tilskuddene til næringshageprogrammet, FoU-inkubatorprogrammet og industriinkubatorprogrammet til sammen 65 mill. kroner. Formålet med tilskuddet fra Nærings- og handelsdepartementet er å sette SIVA i stand til å bidra til utvikling av norsk innovasjonsevne og økt verdiskaping over hele landet. Tilskuddet fra Kommunal- og regionaldepartementet skal særlig bidra til utvikling av næringsliv og arbeidsplasser i det distriktpolitiske virkeområdet. Det er fastsatt at midlene i hovedsak skal benyttes innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Formålet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad SIVAs næringshageprogram, FoU-inkubatorprogram og industriinkubatorprogram bidrar til at SIVA når målene om næringsutvikling, innovasjon og vekstkraft i distriktene. Videre er det undersøkt i hvilken grad Nærings- og handelsdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets styring og oppfølging av programmene er tilrettelagt for å sikre selskapets måloppnåelse.

1.3.6 Sak 6: Avinors ivaretagelse av effektiv, miljøvennlig og sikker luftfart

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2003 vedtok Stortinget at Luftfartsverket skulle omdannes til statsaksjeselskap med virkning fra 1. januar 2003. Formålet med omdanningen var å gi tidligere Luftfartsverket større fleksibilitet og økonomisk handlefrihet enn det som forvaltningsbedriftsmodellen ga. Det ble forutsatt at omdanningen ikke skulle endre Luftfartsverkets samfunnsmessige rolle og forpliktelser. I St.meld. nr. 15 (2006–2007) er det lagt til grunn at den eksisterende lufthavnstrukturen skal opprettholdes. Selskapet har ansvar for planlegging, utbygging og drift av 46 statlige lufthavner, flysikringstjenesten for sivil og militær luftfart og tilrette-

legging for sikker og effektiv luftfart. Den viktigste av de samfunnspålagte oppgavene er å drive bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner for å sikre et flyplassnett som gir et tidsmessig tilbud i alle deler av landet. Et mindretall av lufthavnene er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Det er forutsatt at driften av de ulønnsomme lufthavnene skjer gjennom en kryssubsidiering.

I Innst. S. nr. 142 (2006–2007) understreket transport- og kommunikasjonskomiteen at Avinors overordnede formål er å legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i hele landet. Ved behandlingen av St.meld. nr. 15 (2006–2007) understreket transport- og kommunikasjonskomiteen videre at kryssfinansieringsmodellen ikke skal undergrave en rasjonell drift av selskapet. Også ved behandlingen av statsbudsjettet for 2006 understreket transport- og kommunikasjonskomiteen målet om punktlig og effektiv luftfart.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Avinor ivaretar formålet om en sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart. Videre vurderes Samferdselsdepartementets oppfølging av dette.

1.3.7 Sak 7: Postens ekspansjon og økonomiske utvikling

Formålet til Posten er å drive post- og logistikkvirksomhet basert på så vel fysiske som elektroniske løsninger og annen virksomhet som står i direkte sammenheng med dette. Virksomheten kan drives av selskapet selv, av heleide datterselskaper eller gjennom andre selskaper det har eierandeler i eller samarbeider med. Selskapet skal utføre samfunnspålagte oppgaver i henhold til lovgivning og konsesjon.

For å sikre fortsatt lønnsomhet har Posten i flere år drevet en aktiv posisjonering innenfor logistikk- og ikt-områdene gjennom egen ekspansjon og oppkjøp av virksomheter i Norden. Som en følge av dette har omsetningen i Posten-konsernet økt fra rundt 18 000 mill. kroner i 2004 til rundt 28 700 mill. kroner i 2008. Omsetningsveksten er i sin helhet knyttet til Postens ikke-leveringspliktige tjenester.

Ved behandling av St.meld. nr. 11 (2003–2004) Om virksomheten til Posten Norge AS la samferdselskomiteen vekt på at Postens styre skal holde et langsiktig fokus på virksomhetens kjerneoppgaver. Komiteen bemerket at det er viktig at dette fokuset blir fastholdt i en prosess med videre effektivisering og omlegging. Videre understreket komiteen at nye tjenester som kommer til, må være i tråd med formålet for Postens virksomhet, at man må kunne stille strenge krav til lønnsomhet for disse tjenestene, og at en forbedring av Postens lønnsomhet fremdeles må brukes til å sikre gode posttjenester til konkurranse-dyktige priser over hele landet. Også i St.meld. nr. 12 (2007–2008) Om verksemda til Posten Norge AS

forutsettes det at oppkjøp blir gjort med det formål å underbygge kjernevirksomheten i Norge, og at det blir stilt høye krav til lønnsomhet for de nye tjenestene. I meldingen framkommer det at kjernevirksomheten til konsernet er post- og logistikkvirksomhet basert på fysiske så vel som elektroniske løsninger.

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Postens ekspansjon er i samsvar med Stortingets forutsetninger. Videre belyser undersøkelsen Samferdselsdepartementets oppfølging av Postens ekspansjon og økonomi.

1.4 Resultatet av den årlige kontrollen og oppfølging av tidligere rapporterte saker

1.4.1 Finansdepartementet

1.4.1.1 ÅPNINGSBALANSEN I FOLKETRYGDFONDET

I bevilgningsreglementet § 3 er det slått fast at "[b]udsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak". Videre framkommer det at "[u]tgifter og inntekter skal føres opp i budsjettet med brutto beløp".

Når forvaltningsorganer omdannes til selvstendige rettssubjekter, er det som oftest slik at egenkapitalen og eventuelle lån er bevilget i sin helhet gjennom bevilgningsvedtak.

Folketrygdfondet forvalter Statens pensjonsfond – Norge på vegne av Finansdepartementet. Folketrygdfondet ble med virkning fra 1. januar 2008 omdannet fra forvaltningsorgan til særlovselskap, jf. Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 49 (2006–2007). Folketrygdfondet fikk med dette gjennom egen lov status som selvstendig rettssubjekt.

I lov om Folketrygdfondet § 7 står det at staten ved opprettelsen skal gjøre et egenkapitalinnskudd. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2008 og St.prp. nr. 30 (2008–2009) ble det bevilget et egenkapitalinnskudd på totalt 35 mill. kroner.

I statsregnskapet, konto 6270, framkommer det at innskudd under Finansdepartementet ved utgangen av 2008 var på 35 mill. kroner, mens det i årsrapporten for Folketrygdfondet framkommer at innskutt kapital er på 37,7 mill. kroner. Av disse var 2,7 mill. kroner registrert som "annen innskutt egenkapital". Denne kapitalen er overført fra forvaltningsorganet til særlovselskapet uten bevilgningsvedtak i Stortinget.

1.4.2 Helse- og omsorgsdepartementet

1.4.2.1 INNGÅELSE AV RAMMEAVTALER OM REKRUTTERING AV HELSEPERSONELL

Helse Vest RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF signerte 30. april 2007 tre likelydende rammeavtaler med selskapet Paragona om

rekruttering av helsepersonell for en minimumspris på 360 000 kroner per utvalgte kandidat. Ved utgangen av 2008 var faktiske kostnader knyttet til avtalen ca. 7 mill. kroner. Kontraksperioden var to år med mulighet for forlengelse på inntil to år. Kontraktene ble inngått som direkteanskaffelser uten forutgående konkurranse på initiativ fra Helse Vest RHF.

For å oppnå best mulig kommersielle vilkår hadde Helse Vest RHF behov for at flere regioner engasjerte seg. Forut for kontraktinngåelsen ble Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF derfor kontaktet og orientert om Paragona. Det ble avtalt at Helse Vest RHF skulle ta ansvar for at det ble gjennomført en korrekt juridisk prosess.

Hovedregelen etter regelverket for offentlige anskaffelser er at enhver anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse. Regelverket har enkelte unntak fra dette kravet, blant annet en bestemmelse som sier at konkurranse kan unnlates dersom anskaffelsen bare kan foretas hos én leverandør i markedet. Det skal svært mye til for å sannsynliggjøre at andre leverandører ikke kan levere den aktuelle ytelsen. Det er ikke tilstrekkelig at oppdragsgiver mener at bare én leverandør kan oppfylle behovene, eller bare vet om én leverandør på grunn av manglende kunnskap om markedet.

Helse Vest RHF påberoper seg denne unntaksbestemmelsen som hjemmel for ikke å konkurranseutsette avtalene. Når det gjelder hvilke undersøkelser av leverandørmarkedet som ble foretatt, opplyser Helse Vest RHF at det over lang tid hadde kartlagt foretaksgruppens utfordringer knyttet til rekruttering av spesialiststillinger. For å sikre bemanning av kritisk ledige stillinger ble det forsøkt ulike strategier, uten å lykkes. Sykehus i Skandinavia ble kontaktet for å kartlegge hvilke rekrutteringsmuligheter som kunne være hensiktsmessige. I forbindelse med dette ble Paragonas konsept trukket fram som meget vellykket av sykehus i både Danmark og Sverige. Helse Vest RHF innhentet referanser for konseptet fra Danmark, Sverige og Skottland. Videre opplyser Helse Vest RHF at rekrutteringsselskapene Mercuri Urval og Adecco ble kontaktet for å avklare om de kunne tilby et tilsvarende konsept som Paragona. På daværende tidspunkt hadde Helse Vest RHF rammeavtaler med disse selskapene. Helse Vest RHF opplyser at ingen av selskapene på dette tidspunktet kunne levere tilsvarende konsept som Paragona. I tillegg opplyser Helse Vest RHF at det ble gjort søk på ulike nettsteder for å undersøke om det fantes alternative leverandører.

Det foreligger en anskaffelsesprotokoll der det i begrunnelsen for valg av leverandør blant annet framgår at det er mange leverandører som kan rekruttere leger i Europa, men at det ikke har vært mulig for Helse Vest RHF å finne noen leverandører som kan

levere et tilsvarende rekrutteringsopplegg som Paragona. Helse Vest RHF har imidlertid ikke lagt fram noen dokumentasjon for de nevnte undersøkelsene av leverandørmarkedet.

Saken ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet for vurdering av hvorvidt anskaffelsen burde vært konkurranseutsatt. Departementet uttaler at Helse Vest RHF har foretatt en meget grundig undersøkelse av leverandørmarkedet som viser at det bare var én leverandør som kunne tilby de rekrutteringstjenestene det var behov for. Departementet vurderer det slik at vilkårene i unntaksbestemmelsen er oppfylt, og konkluderer med at det ikke var nødvendig å konkurranseutsette anskaffelsen.

1.4.2.2 PRAKTISERING AV PASIENTUTSATT FRIST INNEN TVERRFAGLIG SPESIALISERT BEHANDLING FOR RUSMIDDELAVHENGIGE (TSB) I HELSE SØR-ØST

Spesialisthelsetjenesten er pålagt å foreta en prioritering av pasienter og vurdere om pasientene har rett til nødvendig helsehjelp (rettighetspasienter). For rettighetspasienter skal det fastsettes en frist for når de senest skal tas inn til utredning/behandling. Fristen skal settes uavhengig av kapasitet i tjenestetilbudet. Når pasientene ikke kan gis et relevant og forsvarlig tilbud innen den individuelt fastsatte fristen, anses dette som fristbrudd.

Ifølge Helsedirektoratets veileder innen TSB er det pasientutsatt frist når pasienter etter eget ønske foretrekker å stå på venteliste ved en institusjon framfor å takke ja til et alternativt tilbud ved annen institusjon med tilsvarende tiltak. Pasienten blir da satt på venteliste ved den institusjonen pasienten selv ønsker å komme inn på. Pasienten har fortsatt krav på helsehjelp, men ikke innenfor den fastsatte fristen. Ifølge veilederen bør pasienten i slike tilfeller få beskjed om å henvende seg til fastlege/henvisende instans dersom tilstanden utvikler seg i alvorlig retning i ventetiden. Fastlege/henvisende instans bør i slike tilfeller ta fornyet kontakt med spesialisthelsetjenesten, eventuelt sende ny henvisning slik at det kan vurderes om pasientens endrede tilstand tilsier nye eller endrede behandlingstiltak.

Flere private institusjoner som har avtale med Helse Sør-Øst RHF, opplyser at de fra koordineringsenheten ved Klinikk rus og avhengighet (KRA) i daværende Aker universitetssykehus HF, har fått føringer om håndtering av henviste rettighetspasienter som venter på behandling. Når rettighetspasienter med individuelt fastsatt behandlingsfrist ikke kan gis et tilbud ved institusjonen innen fristens utløp, er institusjonen blitt bedt om å forhøre seg via brev om pasienten ønsker å frasi seg den fastsatte fristen, for dermed å kunne bli stående på venteliste hos den samme institusjonen. KRA bekrefter dette.

Eksempler på standardbrev fra to institusjoner viser at brevene sendes pasientene når institusjonen ut ifra kapasitetshensyn ikke kan tilby behandling innen den individuelt fastsatte fristen. Videre viser brevene at pasienten inviteres til å stå på venteliste for behandling ved den aktuelle institusjonen, men med ny utsatt frist fastsatt av institusjonen. Brevene inneholder lite informasjon om hva utsatt frist innebærer for pasientens rettigheter. Det gis ingen informasjon om at pasienten har krav på et alternativt, likeverdig behandlingstilbud innen fristen, eller hvilken instans som har ansvaret for å gi et slikt alternativt, likeverdig tilbud. Ingen av brevene inneholder opplysninger om at pasienten bør henvende seg til fastlege / henvisende instans dersom tilstanden forverrer seg i den forlengede ventetiden. Det gis heller ingen informasjon om hvilket tilbud pasienten vil motta dersom vedkommende ikke samtykker til utsatt frist. I det ene brevet opplyses det om at pasienten ved å velge å stå på venteliste ved institusjonen frasier seg retten til behandling innen fastsatt frist, mens tilsvarende informasjon ikke gis i det andre brevet.

Helse Sør-Øst RHF bekrefter at pasientens samtykke til å stå på venteliste fører til at pasientens rett til behandling innen fastsatt frist faller bort. For at det skal skje, er det en forutsetning at pasienten er klar over at det er en pasientutsatt frist pasienten har samtykket til og følgene av samtykket. Dette må framkomme i brevet. Videre presiserer Helse Sør-Øst RHF at pasientens samtykke til å stå på venteliste ikke alene er tilstrekkelig til å bli registrert som pasientutsatt frist. Det er også avhengig av en konkret vurdering av den enkelte pasient om denne praksisen er i samsvar med kravet til medisinsk forsvarlighet. Det er derfor viktig at pasientene blir bevisstgjort om viktigheten av å ta kontakt med fastlege/henvisende instans ved forverring av tilstanden, slik at pasienten får nødvendig helsehjelp innen forsvarlig fastsatt behandlingsfrist.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det er tilfreds med at Helse Sør-Øst RHF har imøtekommet kritikken om manglende informasjon i standardbrevene, ved å utarbeide et forslag til nytt standardbrev som vil bli oversendt helseforetak og avtaleparter.

1.4.3 Kunnskapsdepartementet

1.4.3.1 FORVALTNINGEN AV STATENS INTERESSER I NTNU TECHNOLOGY TRANSFER AS – ØKONOMISK MELLOMVÆRENDE MELLOM SELSKAPET OG NORGES TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE UNIVERSITET

Universiteter og høyskoler har gjennom universitets- og høyskolelovens § 12-4 og retningslinjene for forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper under Kunnskapsdepartementet fått hjemmel til å

opprette/eie aksjeselskaper. Kunnskapsdepartementet har fastsatt reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer (Rundskriv F 20-07). I reglementet framkommer det at institusjonen ikke direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet ved samarbeidende virksomhet, og at samarbeidende institusjon fullt ut må dekke de kostnadene som følger av dets virksomhet. Reglementet fastslår videre at samarbeidet skal forvaltes slik at det ivaretar institusjonenes økonomiske interesser.

NTNU Technology Transfer AS (NTNU TTO) har som hovedformål å sikre, foredle, forvalte, markedsføre og selge bruks- og eiendomsrett til ideer og oppfinnelser som er utviklet ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). I 2008 utgjorde selskapets inntekter fra tjenestesalg til NTNU ca. 15 pst. (5,4 mill. kroner) av en samlet omsetning på 35,9 mill. kroner. Selskapets årsresultat var i samme år 1,9 mill. kroner. Selskapet har både i 2008 og i tidligere år vært avhengig av tjenestesalg til NTNU for å unngå betydelige årlige underskudd.

Tjenestesalget er regulert gjennom en samarbeidsavtale og en årlig tjenesteavtale. I henhold til avtalene omfatter samarbeidet følgende:

Tilrettelegging for forskningsbasert nyskaping ved NTNU gjennom holdningsskapende og kulturbyggende infrastrukturtiltak og generell opplæring. Dette omfatter også aktiviteter og tiltak med formål å stimulere og motivere til økt nyskaping blant vitenskapelig ansatte.

Faglig rådgivning og bidrag i utvikling av NTNUs strategier og tiltak for nyskaping og eksterne relasjoner og generell ivaretagelse av NTNUs kommersielle interesser. Dette omfatter først og fremst faglig rådgivning og bidrag i tiltak som er initiert av og/eller ledet av NTNU.

Riksrevisjonen har mottatt leveranserapporter som viser hvilke typer tjenester og aktiviteter som inngår i avtalene mellom selskapet og universitetet. I disse rapportene framkommer det at NTNU TTO innenfor avtalene har fakturert NTNU for oppdatering av NTNU TTOs nettsider, for salgsmøter der selskapets prosjektportefølje presenteres, for at ansatte i selskapet har deltatt på eksterne seminarer og kurs, og for utdanning av prosjektledere i NTNU TTOs egen organisasjon i forbindelse med utviklingen av spin-off-selskapene.

NTNU opplyste videre i brev 10. august 2009 at universitetet ikke har tatt ut sin institusjonsandel av nettoinntektene ved salg av eiendeler i spin-off-selskaper, men at det har latt disse stå i NTNU TTO for å styrke selskapets virksomhet og måloppnåelse.

Kunnskapsdepartementet viser til at NTNU TTO er et selskap som er etablert som en helt sentral aktør i universitetets organisering av arbeidet med formid-

ling, innovasjon og kommersialisering av forskningsresultater. Dette er, i henhold til universitets- og høyskoleloven § 1-3, oppgaver som universitetene gjennom lov er pålagt å utføre. Departementet har lagt til grunn at den enkelte institusjon selv må vurdere hvordan institusjonens arbeid med innovasjon og kommersialisering organiseres. Ettersom NTNU har etablert dette arbeidet i eget selskap, må man ifølge departementet regne med at en rekke av de tjenestene NTNU kjøper av selskapet, er oppgaver som ligger nært opp til oppgaver som ellers ville vært utført ved NTNU. Departementet forutsetter generelt at universiteter og høyskoler løpende vurderer hensiktsmessigheten av å kjøpe slike tjenester og at institusjonene har avtaler med selskapene som tydelig avklarer slike forhold. Videre uttaler departementet at institusjonene må sikre at slike kjøp av varer og tjenester ikke skjer på en slik måte at det innebærer ulovlig offentlig støtte, og departementet forutsetter videre at institusjonene har avtaler med selskapene som tydelig avklarer forhold knyttet til institusjonens kjøp av tjenester fra selskapene.

I sin oppfølging av selskapene innhenter og gjennomgår departementet blant annet styrenes årsberetninger, selskapenes årsregnskaper og revisjonsberetningene som viser resultatet av revisors kontroll. Departementets oppfølging av institusjonenes eierskap i selskap skjer blant annet med grunnlag i den kontrollen som utføres av selskapenes revisor og resultatet slik det framgår av revisjonsberetningen. Departementet viser til at de legger til grunn at ekstern revisor skal føre kontroll med at selskapet følger god bokføringsskikk, og opplyser videre at institusjonenes forvaltning av statens eierskap følges opp i den løpende styringsdialogen med sektoren og gjennom innhenting av styrets årsberetninger, selskapenes årsregnskaper og revisjonsberetningene som viser resultatet av revisors kontroll.

Departementet opplyser videre at det er avholdt seminar for sektoren der sentrale forhold knyttet til forvaltningen og samhandlingen med selskapene er behandlet, og at departementet for øvrig følger opp institusjonenes forvaltning av statens eierskap i den løpende styringsdialogen med sektoren.

1.4.4 Oppfølgingssaker

1.4.4.1 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD VED DE REGIONALE HELSE- FORETAKENE

*Avvik knyttet til kapittel 732 post 77 – Refusjon
poliklinisk virksomhet ved sykehus*

Riksrevisjonen har gjennom flere år rapportert om avvik mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og det som er ført i statsregnskapet under

kapittel 732 post 77. I Dokument nr. 1 (2007–2008) ble det rapportert om at kontrollen for 2007 viste at de regionale helseforetakene oppga å ha mottatt 124,2 mill. kroner mer enn det som var ført i statsregnskapet.

Departementet opplyser at det er hentet inn tilleggsinformasjon fra de regionale helseforetakene som viste at avviket for 2007 var på vel 12 mill. kroner. Videre opplyser departementet at de regionale helseforetakene har lagt om rutinene sine for 2008, slik at det skal være enklere å hente ut den relevante informasjonen fra regnskapssystemene. Riksrevisjonens kontroll viser likevel at de regionale helseforetakene oppgir å ha mottatt 217,2 mill. kroner mindre enn det som er ført i statsregnskapet for 2008. Tiltakene som er iverksatt, har ikke i tilstrekkelig grad redusert avviket mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og statsregnskapet under kapittel 732 post 77 – Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus.

Saken blir fulgt opp av Riksrevisjonen.

Oppfølging av avtalespesialistene

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2007–2008) om at de regionale helseforetakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene var mangelfull, og at de i liten grad hadde oversikt over avtalespesialistenes faktiske prioriteringer. Riksrevisjonen mente dette var alvorlig, da det gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter.

Departementet viser til at det i Nasjonal helseplan (2007–2010) ble varslet om at det skulle settes i gang et arbeid med sikte på å endre rammebetingelsene for avtalespesialistene for å få en bedre integrering av disse i de regionale helseforetakenes "sørge for"-ansvar. Det er besluttet at det skal arbeides videre med en modell der forhandlingsansvaret for takstsystemet til avtalespesialistene flyttes fra staten til de regionale helseforetakene. Departementet har i oppdragsdokumentene for 2009 stilt krav om at de regionale helseforetakene skal bidra i arbeidet med nye rammebetingelser for avtalespesialistene og sørge for at avtalespesialistenes kapasitet utnyttes for å sikre tilgjengelige tjenester for pasientene og kortere ventetider.

Saken blir fulgt opp av Riksrevisjonen.

Rutiner for oppfølging av ansattes bierverv

I Dokument nr. 1 (2007–2008) rapporterte Riksrevisjonen om at det har tatt uforholdsmessig lang tid å få implementert retningslinjene for bierverv som ble vedtatt allerede i 2003. Riksrevisjonen så også alvorlig på at helseforetakene i liten grad har oversikt over ansatte som har driftsavtale som avtalespesialis-

ter, og ansatte med bierverv i legemiddelindustrien. Dette kan etter Riksrevisjonens vurdering bidra til å øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og inhabilitet og svekke tilliten til helsepersonells integritet.

Departementet opplyser at det på foretaksmøter i 2008 ble stilt krav om at det i forbindelse med arbeidet med organisering av stabs- og støttefunksjoner skal utvikles felles systemer for enhetlig rapportering og kontroll av ansattes bierverv. Rapporteringen til departementet viser at tre av de regionale helseforetakene i 2009–2010 vil få på plass it-baserte systemer som håndterer krav til enhetlig rapportering og kontroll av ansattes bierverv. Helse Nord RHF vil etablere dette i 2010–2012.

Saken blir fulgt opp av Riksrevisjonen.

Systemet for fordeling av nye spesialistlegestillinger

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2007–2008) om at det var vesentlige avvik mellom lovlig tildelte spesialistlegestillinger og faktisk antall stillinger ved flere helseforetak. Det lovregulerte legefördelingssystemet har ikke fungert som forutsatt, og regelverket oppfattes som uklart. Riksrevisjonen registrerte at legefördelingssystemet skulle gjennomgås, og at nødvendige tiltak skulle iverksettes. Riksrevisjonen fant det imidlertid alvorlig at departementet som forvalter av systemet ikke tidligere i større grad har vektlagt at manglende etterlevelse av systemet kan føre til svekket økonomisk kontroll, forsterking av ubalanse i legemarkedet samt problemer med rekruttering og godkjenning av spesialistutdanningen.

Departementet opplyser at det i sin eierstyring har lagt vekt på at det sikres bedre kontroll med bemanningsutviklingen, noe som er en viktig faktor for å oppnå økonomisk balanse i helseforetakene. På foretaksmøtene i januar 2008 ble det stilt krav om at de regionale helseforetakene skal etablere et utvalg for hvert av de underliggende helseforetakene som skal godkjenne alle nyopprettede stillinger og ansettelser i vakante stillinger i helseforetaket. Videre skal de regionale helseforetakene sikre at helseforetakene følger etablerte rutiner ved ansettelse, oppretting eller omdisponering av stillinger som er omfattet av legefördelingssystemet. Departementet opplyser at det for å bedre helseforetakenes melderutiner til Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefördeling (NR), arbeides med å lage en ny databaseløsning. Fram til NRs nye database tas i bruk fra 2010, skal de regionale helseforetakene bidra til en avvikling av legestillinger som er opprettet utenfor fördelingssystemet i 2009.

Saken blir fulgt opp av Riksrevisjonen.

Vedlikehold av sykehusbygg

I Dokument nr. 1 (2007–2008) rapporterte Riksrevisjonen om at departementet ikke hadde nødvendig oversikt over foretaksgruppens behov for vedlikehold av sykehusbygg. Foretaksgruppens nedprioritering av vedlikehold har ført til avvik fra lover og forskrifter om arbeidsmiljø og bygningssikkerhet. Departementet svarte at det har ansvar for å sørge for at de regionale helseforetakene har strategiske planer for sitt vedlikehold, slik at nødvendig og prioritert vedlikehold gjennomføres. Riksrevisjonen påpekte at slike planer i liten grad eksisterer, at nedprioritering av vedlikehold kan få alvorlige sikkerhetskonsekvenser for ansatte, pasienter og pårørende, og at det på sikt kan generere unødige store kostnader.

Departementet opplyser at det på foretaksmøtene i januar 2008 ble stilt krav om at de regionale helseforetakene må sørge for at det foreligger vedlikeholdsplaner i regionene som sikrer god forvaltning av eksisterende kapital. Planene må omfatte oppgraderingsbehov og ses i sammenheng med nye investeringsprosjekter.

Saken blir fulgt opp av Riksrevisjonen.

Forhold fra 2007-kontrollen

Riksrevisjonens merknader knyttet til kontrollen for 2007 ble rapportert til Stortinget høsten 2008 i Dokument nr. 1 (2008–2009). Departementet har stilt krav til de regionale helseforetakene i 2009, og Riksrevisjonen vil vurdere resultatene av departementets oppfølging i forbindelse med kontrollen for 2009.

1.4.4.2 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERT SAK OM EFFEKTIVITETEN I NSBs PERSON- TRANSPORT

Riksrevisjonen har tidligere hatt merknader til effektiviteten i NSBs persontransport og Samferdselsdepartementets oppfølging av dette.

Opplysninger som er innhentet fra NSB, viser at effektiviteten i den statlig kjøpte persontransporten i NSB (målt ved forholdet mellom personkilometer og driftskostnader) har økt med 13 pst. fra 2001 til 2008. Siden 2006 har det derimot vært en reduksjon i effektiviteten målt ved samme indikator, og fra 2007 til 2008 er effektiviteten redusert med 0,9 pst. Reduksjonen i effektivitet skyldes økte driftskostnader. NSB opplyser at økte avvikskostnader er en viktig årsak til den totale kostnadsøkningen.

Reduksjonen er fortsatt større for Lokaltog Oslo enn for den statlig kjøpte persontransporten som helhet. Effektiviteten i Lokaltog Oslo var i 2008 rundt 13 pst. lavere enn i 2001. Videre framkommer det av punktlighetsstatistikken at punktligheten innen Lokaltog Oslo er redusert med 2 prosentpoeng fra 2007,

og at punktligheten er svakest i rushtiden. Nye analyser viser samtidig at produktiviteten innen Lokaltog Oslo (målt ved forholdet mellom antall kjørte setekilometer og relaterte driftskostnader) har økt med 10 pst. i perioden 2001–2008. Utviklingen innen Lokaltog Oslo innebærer at NSB leverer den avtalte togproduksjonen på en mer effektiv måte, men at færre benytter seg av NSBs tilbud innen disse togproduktene.

Samferdselsdepartementet opplyser at departementet er opptatt av produktivitetsutviklingen til NSBs persontogvirksomhet, og at de følger opp dette gjennom møter og rapportering fra selskapet. Departementet vil vurdere hvordan produktivitetsutviklingen innenfor selskapets ulike virksomhetsområder skal følges opp i de kommende årene.

Saken blir fulgt opp av Riksrevisjonen.

1.5 Riksrevisjonens uttalelse

1.5.1 Måloppnåelse

Riksrevisjonen viser til St.meld. nr. 13 (2006–2007) der Regjeringen har foretatt en kategorisering av statlige selskaper ut fra formålet med eierskapet. Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008 har omfattet selskaper med sektorpolitiske mål og selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål. I kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper for 2008 har Riksrevisjonen funnet svakheter i måloppnåelsen i de regionale helseforetakene under Helse- og omsorgsdepartementet, i NRK under Kultur- og kirkedepartementet, i SIVA SF under Nærings- og handelsdepartementet og i Avinor AS og Posten Norge AS under Samferdselsdepartementet.

DE REGIONALE HELSEFORETAKENES MÅLOPPNÅELSE OG RESULTATRAPPORTERING

Helse- og omsorgsdepartementet har utarbeidet en mal for å bedre kvaliteten på de regionale helseforetakenes rapportering i årlig melding. Revisjonen for 2008 viser at bare ett av fire regionale helseforetak har brukt malen. Etter Riksrevisjonens vurdering fører de regionale helseforetakenes mangelfulle rapportering i årlig melding gjennom flere år til at departementet ikke mottar tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere hvordan de regionale helseforetakene ivaretar sitt "sørge for"-ansvar. Riksrevisjonen mener at det bør settes i verk ytterligere oppfølgingstiltak for å sikre mer enhetlig rapportering.

Riksrevisjonen merker seg den positive utviklingen i ventetid for rettighetspasienter innen psykisk helsevern for barn og unge. Samtidig har ventetiden for rettighetspasienter innen somatikk økt i perioden 2006–2008. Riksrevisjonen mener at Helse- og

omsorgsdepartementet må ha stor oppmerksomhet mot denne utviklingen.

Det er fortsatt store regionale forskjeller i praktiseringen av prioriteringsforskriften innenfor somatikken, og forskjellene har vært vedvarende i de siste tre årene, fra 2006 til 2008. Riksrevisjonen peker på at Helse- og omsorgsdepartementet må følge opp med tiltak slik at prioriteringene blir mer enhetlige.

DE REGIONALE HELSEFORETAKENES ØKONOMISKE UTVIKLING

De regionale helseforetakene har hatt en positiv regnskapsmessig utvikling fra 2007 til 2008. Helse- og omsorgsdepartementet og Riksrevisjonen er enig om at det er en forutsetning for god økonomistyring at de regionale helseforetakene har tilstrekkelig kostnadskontroll og forutsigbare inntekter. Riksrevisjonen viser til at andelen strykninger av planlagte operasjoner fortsatt er høy, og vil peke på at dette kan svekke økonomien i foretakene.

Riksrevisjonen viser også til undersøkelsen av økonomistyringen i helseforetakene, Dokument 3:3 (2009–2010).

KVALITETEN PÅ DEN MEDISINSKE KODINGEN I HELSEFORETAKENE SOM GRUNNLAG FOR INNSATSTYRT FINANSIERING (ISF)

Riksrevisjonen peker på at omfanget av feilkoding fortsatt er for høyt, og at det ikke har skjedd noen vesentlig forbedring siden revisjonen i 2003. Riksrevisjonen kan ikke utelukke at det er vesentlige feil i de data som rapporteres fra sykehusene som grunnlag for ISF-refusjonen fra staten til de regionale helseforetakene.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i sitt svar at Helsedirektoratet samarbeider med de regionale helseforetakene for å bedre kvaliteten på den medisinske kodingen, og at hovedvekten siden 2007 er lagt på å øke kompetansen hos dem som foretar koding. Riksrevisjonen påpeker i den forbindelse at koordinert og systematisk opplæring i koderegelverket er en forutsetning for å sikre korrekt koding. Etter Riksrevisjonens vurdering kan omfanget av feilkoding som undersøkelsen viser indikere at de tiltak og strategier som har blitt gjennomført, ikke har gitt de resultater som var forutsatt. Etter Riksrevisjonens syn må kvaliteten på den medisinske registreringen heves for å gi riktig grunnlag for refusjonen fra staten.

DEN KOMMERSIELLE VIRKSOMHETEN I NRK

Riksrevisjonens undersøkelse viser at den kommersielle virksomheten i NRK i de siste årene ikke har oppnådd et økonomisk resultat som bidrar til å styrke allmennkringkastingen. Dette gjelder også for

selskapets driftsresultat, som er uavhengig av eierskapet i RiksTV. Etter Riksrevisjonens vurdering er det økonomisk lite tilfredsstillende at NRK ikke har hatt bedre avkastning på de verdiene som ligger i sekundærutnyttelse av NRKs produksjon. Videre mener Riksrevisjonen at svak avkastning over tid kan innebære at den gjennomførte kapitalutvidelsen i 2006 kan oppfattes som en form for subsidiering av NRK Aktivum.

SIVAS INNOVASJONSPROGRAMMER – BIDRAG TIL NÆRINGSUTVIKLING OG VEKSTKRAFT I DISTRIKTENE

Riksrevisjonen viser til at SIVA gjennom det vedtektsfestede formålet har et særlig ansvar for å fremme vekstkraft i distriktene. Riksrevisjonen konstaterer at de programmene og tiltakene som først og fremst er rettet mot det distriktpolitiske virkemiddelområdet, i liten grad har bidratt til nye arbeidsplasser i distriktene. Det er enighet om at næringsutvikling i distriktene er en kompleks utfordring der det er vanskelig å frambringe resultater. Riksrevisjonen vil derfor understreke behovet for at Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet gir tydelige føringer for innretningen av de aktuelle programmene, slik at disse programmene i større grad kan bidra til nyetableringer og nye arbeidsplasser i de delene av landet der dette er mest krevende.

AVINORS IVARETAKELSE AV EFFEKTIV, MILJØVENNLIG OG SIKKER LUFTFART

Riksrevisjonen viser til at Avinor i flere år har hatt en underdekning av flygeledere. Samferdselsdepartementet har uttalt at Avinor gjennom økt bruk av overtid likevel i stor grad har maktet å opprettholde kapasiteten i lufttrafikkjenesten. Riksrevisjonen peker på at situasjonen med at underdekning av flygeledere fortsetter i flere år framover, og en langvarig, omfattende og systematisk bruk av overtid, utgjør en risiko for kapasiteten i flysikringstjenesten.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Avinor i årene 2005–2008 har hatt en høyere kostnadsvekst enn før omdanningen til aksjeselskap. Samferdselsdepartementet uttaler i sitt svar at det i slutten av 2005 var stor uro og mange driftsavbrudd i Avinor, og at departementets første prioritet var å sikre driftsstabilitet og ro i organisasjonen. Departementet uttaler videre at Avinor nå gjennomfører et resultatforbedringsprogram som skal medvirke til kostnadsreduksjoner. Riksrevisjonen peker på at dette er et viktig arbeid for å sikre Avinors langsiktige evne til å utføre sine oppgaver, uten å påføre selskapets brukere økte kostnader.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Avinor i hele perioden 2003–2008 har manglet flere utslipps-tillatelser og hatt brudd på utslippstillatelser. Sam-

ferdselsdepartementet har uttalt at departementet har ønsket å være tilbakeholden med å engasjere seg på andre myndigheters ansvarsområde. Etter Riksrevisjonens vurdering er det et legitimitetsproblem for staten når et departement som eier av et selskap aksepterer brudd på forurensningsloven. Riksrevisjonen finner det derfor kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp Avinors manglende utslippstillatelser, til tross for at Avinor årlig har rapportert om dette.

POSTENS EKSPANSJON OG ØKONOMISK UTVIKLING

Ut fra forventningen om svekket avkastning i den tradisjonelle postvirksomheten, peker Riksrevisjonen på at det er en nødvendig forutsetning for de nye tjenestene at de oppnår en avkastning som ligger høyere enn det avkastningskravet som gjelder konsernet som helhet. Riksrevisjonens undersøkelse viser at de nye tjenestene i perioden 2004–2008 foreløpig ikke har oppnådd en slik avkastning. Riksrevisjonen er enig med Samferdselsdepartementet om at lønnsomheten bør vurderes i lys av forutsetningen om framtidig avkastning. På bakgrunn av de realiserte resultatene og de gjennomførte verddivurderingene er det derfor etter Riksrevisjonens vurdering svært viktig at Samferdselsdepartementet etablerer en bedre resultatoppfølging av Postens ekspansjon.

Etter Riksrevisjonens vurdering inneholder svarbrevet fra Samferdselsdepartementet flere utsagn som Riksrevisjonen ikke kan se samsvarer med funnene i undersøkelsen. Etter Riksrevisjonens vurdering er avkastningen på investert kapital og eiers avkastningskrav ulike størrelser som vanskelig kan sammenlignes direkte. Videre viser departementet til at ErgoGroup i sterk grad har bidratt til god verdiutvikling i konsernet, uten at departementet etter Riksrevisjonens vurdering tar høyde for at denne verdiøkningen er nesten identisk med de investeringene som er gjort gjennom oppkjøp av nye selskaper.

På bakgrunn av Samferdselsdepartementets svar synes det å være enighet om at bedret økonomi som følge av oppkjøp skal bidra til å styrke de leveringspliktige tjenestene innenfor den tradisjonelle postvirksomheten. Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at Posten i årene 2006–2008 har brukt overskudd fra annen virksomhet til å dekke opp for ulønnsomhet i de konsesjonspålagte tjenestene. Etter Riksrevisjonens vurdering viser produktregnskapene for 2006 og 2007 at de leveringspliktige tjenestene som helhet har hatt et resultat som overstiger eiers og långivernes forventninger. Det medfører derfor ikke riktighet at overskudd fra annen virksomhet i disse årene er brukt til å dekke opp for ulønnsomhet i de konsesjonspålagte tjenestene.

1.5.2 Etterlevelse av regelverk

INNGÅELSE AV RAMMEAVTALER OM REKRUTTERING AV HELSEPERSONELL

Etter Riksrevisjonens syn innebærer den manglende konkurranseutsettingen av rammeavtaler om rekruttering av helsepersonell, at anskaffelsen ikke er foretatt i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet tar Riksrevisjonens vurdering til etterretning. For å få best mulig vilkår for avtalen kontaktet Helse Vest RHF to andre helseregioner (Helse Midt-Norge og Helse Nord) og tok på seg ansvaret for å gjennomføre anskaffelsen. Dette innebærer etter Riksrevisjonens vurdering at det er gjort en betydelig anskaffelse uten at regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt.

PRAKTISERING AV PASIENTUTSATT FRIST INNEN TVERRFAGLIG SPESIALISERT BEHANDLING FOR RUSMIDDELAVHENGIGE (TSB) I HELSE SØR-ØST

Riksrevisjonen vil påpeke at tilstrekkelig og korrekt informasjon til pasienter er en vesentlig forutsetning for at de skal kunne ivareta sine rettigheter. Den beskrevne praksis innen TSB i Helse Sør-Øst innebærer etter Riksrevisjonens syn at pasientens mulighet til å ivareta sine rettigheter svekkes. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i sin uttalelse at det vil ta initiativ overfor Helse Sør-Øst RHF for å få en vurdering av om gjeldende praksis er i overensstemmelse med prioriteringsforskriften. Bruk av pasientutsatt frist forutsetter at initiativet kommer fra pasienten selv. Praksisen i Helse Sør-Øst innebærer etter Riksrevisjonens vurdering en utsettelse som er initiert av behandlingsinstitusjonene på grunn av manglende kapasitet. Videre innebærer praksisen at pasienten forledes til å akseptere at opprinnelig behandlingsfrist, som er satt ut fra en vurdering av hva som er medisinsk forsvarlig ventetid, utsettes på grunn av manglende kapasitet. Konsekvensen er at pasienten taper sin rettighetsstatus. Praksisen innen TSB i Helse Sør-Øst er etter Riksrevisjonens vurdering et alvorlig brudd på pasientrettighetsloven.

FORVALTNINGEN AV STATENS INTERESSER I NTNU TECHNOLOGY TRANSFER AS – ØKONOMISK MELLOMVÆRENDE MELLOM SELSKAPET OG NORGES TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE UNIVERSITET

Riksrevisjonen viser til at reglementet om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer (Rundskriv F 20-07) fastslår at institusjonene ikke direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet ved samarbeidende virksomhet, og at samarbeidende virksomhet fullt ut må dekke de kostnadene som følger av dets virksomhet. Kunnskapsdepartementet uttaler i sitt svar at NTNUs gjennom-

gang av tjenesteavtalene i 2008 har medført at NTNU TTO AS selv må dekke kostnadene ved flere aktiviteter, og at NTNU mener å ha funnet løsninger som er i samsvar med reglementet. Riksrevisjonen påpeker at flere av de aktuelle aktivitetene inngår som grunnlag for faktureringen også i 2008. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor fortsatt ikke avklart at NTNUs betaling for tjenester er i samsvar med regelverket.

1.5.3 *Departementenes eieroppfølging*

OPPFØLGING AV MÅLOPPNÅELSE

Riksrevisjonen viser til at styringen av selskaper bygger på en klar rolledeling mellom selskapenes eiere og selskapenes styrer og daglige ledelse. Eieren har et ansvar for å sette mål for selskapene og følge opp at disse nås, mens styrene har ansvaret for driften i selskapene. I St.meld. nr. 13 (2006–2007) framheves det at oppfølging av resultater er en sentral del av et aktivt eierskap.

Gjennom kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper for 2008 er det dokumentert flere tilfeller der statens oppfølging av selskapenes resultater ikke er tilfredsstillende. Hovedutfordringen er, etter Riksrevisjonens vurdering, knyttet til eiers ansvar for å følge opp at selskapene når sine mål og ivaretar de føringene som er gitt. På bakgrunn av kontrollen for 2008 mener Riksrevisjonen at departementene ikke har fulgt opp selskapenes resultater i samsvar med Regjeringens intensjoner for et aktivt eierskap.

OPPFØLGING AV STYRENE I STATLIGE SELSKAPER

Undersøkelsen viser at departementene mottar begrenset informasjon om hvordan styrene fungerer og utfører sitt arbeid, og det kan etter Riksrevisjonens vurdering være vanskelig for departementene å vurdere om styrene i statlige selskaper fungerer tilfredsstillende. Nærings- og handelsdepartementet har i sin uttalelse beskrevet tiltak som kan forbedre denne oppfølgingen og samtidig presisert at departementene som eiere skal drive overordnet styring og at det er styrets sak å avklare hvordan styret skal følge opp gitte forventninger. Riksrevisjonen er enig i dette, men vil samtidig understreke at departementene har et ansvar for å følge opp at eiers forventninger blir innfridd.

1.5.4 *Oppfølging av tidligere saker*

Av saker som er tatt opp tidligere, vil Riksrevisjonen fortsatt følge opp:

- Avvik knyttet til kapittel 732 post 77 – Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus
- Oppfølging av avtalespesialistene
- Rutiner for oppfølging av ansattes bierverv

- Systemet for fordeling av nye spesialistlegestillinger
- Vedlikehold av sykehusbygg
- Effektiviteten i NSBs persontransport.

2. **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at Regjeringen har uttalt i St.meld. nr. 13 (2006–2007) at den vil legge stor vekt på å vurdere styrenes arbeid på en god og systematisk måte. I kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper for 2008 har Riksrevisjonen funnet svakheter i måloppnåelsen i de regionale helseforetakene under Helse- og omsorgsdepartementet, i NRK under Kultur- og kirkedepartementet, i SIVA SF under Nærings- og handelsdepartementet, i Avinor AS og i Posten Norge AS under Samferdselsdepartementet. Komiteen har merket seg Riksrevisjonens kritikk av eierstyringen av de ovennevnte selskaper, og støtter den kritikken som er kommet frem når det gjelder selskapene. Manglende oppfølging skaper betydelig risiko for at staten taper store verdier og at viktige samfunnsoppgaver ikke blir ivare tatt på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen mener at flere departementer ikke har fulgt opp selskapenes resultater i samsvar med Regjeringens intensjoner for et aktivt eierskap. Komiteen vil be Regjeringen rapportere tilbake til Stortinget om systematisk evaluering av styrenes arbeid og oppfølging av St.meld. nr. 13 (2006–2007).

Komiteen vil spesielt påpeke kritikken fra Riksrevisjonen når det gjelder følgende områder; de regionale helseforetakene, Posten, NRK, SIVA og Avinor.

De regionale helseforetakene har gjennom flere år hatt mangelfull og ulik kvalitet i rapporteringen til Helse- og omsorgsdepartementet. Riksrevisjonen peker på usikkerhet om hvorvidt departementet mottar tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere de regionale helseforetakene. Komiteen finner det kritikkverdigg at de regionale helseforetakene ikke klarer å sørge for at spesialisthelsetjenesten fungerer i tilstrekkelig grad. Komiteen er også kritisk til omfanget av feil i den medisinske kodingen som gir grunnlag for innsatsstyrt finansiering (ISF), utviklingen med økte ventetider for pasientene og de store

regionale forskjellene i praktiseringen av prioriteringsforskriftene. Komiteen mener at Helse- og omsorgsdepartementet må ha større fokus rettet mot denne utviklingen, slik at alle pasienter får den hjelp de har krav på, uavhengig av hvor i landet de bor. Departementet har utarbeidet en mal for rapportering på styringskrav og styringsparametre som de regionale helseforetakene skal følge. Riksrevisjonens gjennomgang av de årlige meldingene for 2008 viser at kun ett av fire regionalhelseforetak har tatt i bruk denne malen. Komiteen forutsetter at departementet følger opp dette, slik at denne malen blir fulgt av alle de regionale helseforetakene.

Komiteen deler Riksrevisjonens kritikk mot Posten Norge AS, som i perioden 2004–2008 ikke oppnådde forventet høy lønnsomhet på de nye tjenestene, noe som var en forutsetning for Postens ekspansjon. Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at lønnsomheten i Posten må vurderes i et lengre perspektiv, men mener det er bekymringsfullt når de nye tjenestene ikke øker lønnsomheten, noe som var en forutsetning for gjennomføringen av oppkjøpsstrategien. Komiteen finner det riktig at Samferdselsdepartementet følger bedre opp resultatene av Postens utvidelse fremover.

Den kommersielle virksomheten i NRK, som er organisert i datterselskapet NRK Aktivum, har i de siste årene ikke oppnådd et økonomisk resultat som bidrar til å styrke allmennkringkastingen. Komiteen er enig med Riksrevisjonen som mener det er økonomisk lite tilfredsstillende at NRK ikke har bedre avkastning på de verdiene som ligger i sekundærutnyttelse av NRKs produksjon. Komiteen mener også at svak avkastning kan innebære at den gjennomførte kapitalutvidelsen kan oppfattes som en form for subsidiering av NRK Aktivum.

Komiteen viser til at formålet med statens eierskap i SIVA SF er å bidra til innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapingsmiljøer i alle deler av landet. Komiteen mener det er grunn til å stille spørsmål ved om gjennomføringen av de enkelte programmene hos SIVA bidrar til å nå de fastsatte målene for virksomheten. Komiteen registrerer at Nærings- og handelsdepartementet har gitt uttrykk for at andelen nyetableringer ikke er avgjørende for å oppfylle programmets mål, og at bare 26 prosent av veksten i antall bedrifter er et resultat av nyetableringer. Komiteen mener det må legges til grunn at en større satsing på nyetableringer ville ha gitt forbedret måloppnåelse. Komiteen forventer at de berørte departementene i tiden fremover i større grad vil følge opp om målsettingene ved SIVAs programmer nås.

Når det gjelder Avinor, viser komiteen til Riksrevisjonens kritikk av underdekning av flygeledere. Undersøkelsen viser at denne situasjonen vil fortsette i mange år fremover, og komiteen vil at Samferdselsdepartementet følger situasjonen nøye. Avinor har også i hele perioden 2003–2008 manglet utslippstillatelser og hatt brudd på gitte utslippstillatelser i et betydelig antall flyhavner. Avinor har hvert år rapportert om disse manglende utslippstillatelsene til Samferdselsdepartementet. Komiteen forutsetter at departementet rydder opp i disse forholdene og imøteser at Stortinget får en redegjørelse.

Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen følger opp følgende forhold: Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold ved de regionale helseforetakene, avvik knyttet til kap. 732 post 77 – refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus, oppfølging av avtalespesialistene, rutiner for oppfølging av ansattes bierverv, systemet for fordeling av nye spesialistlegestillinger, vedlikehold av sykehusbygg, forhold fra 2007-kontrollen og Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapportert sak om effektiviteten i NSBs persontransport.

Komiteen ber samtidig om forgang i dette arbeidet.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 3:2 (2009–2010) – om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 2. februar 2010

Anders Anundsen

leder

Per-Kristian Foss

ordfører