



Innst. 227 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 2 (2013–2014)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2013

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Måloppnåelse og ressursbruk

1.1.1 Måloppnåelse

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

De overordnede rammevilkårene går fram av lov og instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Visjonen for strategiperioden 2010–2014 var å «bidra effektivt til Stortingets kontroll og fremme god forvaltning». Det var definert fem strategiske hovedmål for perioden:

- Riksrevisjonen har allmenn tillit, og rollen og oppgavene er godt kjent i Stortinget og forvaltningen.
- Revisjonen blir gjennomført på en enhetlig måte og holder høy faglig kvalitet.
- Riksrevisjonen har kompetanse til å gjennomføre arbeidsoppgavene på en effektiv og tilfredsstillende måte.
- Riksrevisjonen er en ledende aktør innen utvikling av offentlig revisjon internasjonalt.

- Riksrevisjonen er en god arbeidsplass som tiltrekker seg og beholder kompetente og engasjerte medarbeidere.

2013 var det siste året i planperioden, og planlagte tiltak for året har hovedsakelig blitt gjennomført i tråd med virksomhetsplanen.

1.2 Revisjon og rapportering til Stortinget

1.2.1 Regnskapsrevisjon

INNHALDET I REGNSKAPSREVISJONEN:

Riksrevisjonen skal ved revisjon av regnskapene kontrollere om regnskapet gir et riktig bilde av den økonomiske virksomheten. Det omfatter å

- a) bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler
- b) kontrollere om disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger samt gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning

RAPPORTERING TIL STORTINGET AV RESULTATENE
FRA REGNSKAPSREVISJONEN

I 2013 endret Riksrevisjonen formatet for rapporteringen av resultatene fra regnskapsrevisjonen til Stortinget (Dokument 1) og vedtok nye retningslinjer for hvilke typer saker som skal rapporteres.

Hensikten med endringene var å få bedre fram hva som er de alvorligste funnene, og skape et klarere skille mellom hva som er departementets ansvar å følge opp, og hva som er virksomhetsledelsens ansvar å følge opp.

Departementsrapportene har blitt vesentlig endret. Merknader som inntas, vil være knyttet til ansvar på departementsnivå. Problemstillinger som Stortinget er særlig opptatt av, eller som er tema i den offentlige debatten, kan påvirke vesentlighetsvurderingen. I det nye formatet legges det også større vekt på å gi tydeligere anbefalinger om nødvendige forbedringer.

Revisjonsfunn som knytter seg til underliggende virksomheters ansvar, rapporteres som hovedregel ikke lenger til Stortinget. Unntakene er når funnene krever overordnede avklaringer og spesiell oppfølging i departementets styringsdialog med virksomheten, når funnene har visse budsjettmessige konsekvenser, og når det er forhold ved en virksomhet som antas å ha spesiell interesse for Stortinget.

BRUKERUNDERSØKELSE OM REGNSKAPSREVISJONEN

Resultatene fra brukerundersøkelsen om regnskapsrevisjon for regnskapsåret 2012 bygger på svar fra 195 reviderte virksomheter og departementer. Alle de fire målene er nådd med god margin, med ytterligere forbedringer av resultatnivået fra året før.

1.2.2 Selskapskontroll

Riksrevisjonen vurderer gjennom selskapskontrollen om statens interesser i selskaper m.m. forvaltes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Kontrollen skal belyse forhold av stor samfunnsmessig eller prinsipiell betydning på bakgrunn av risiko- og vesentlighetsvurderinger. Kontrollen utføres ut fra følgende perspektiver:

- etterlevelse av lover, regler og vedtak
- ivaretagelse av samfunnsmessige oppgaver og sektorpolitiske mål
- effektiv og økonomisk forsvarlig drift
- korrekt informasjon til Stortinget og Riksrevisjonen

BRUKERUNDERSØKELSE OM SELSKAPSKONTROLLEN

Resultatene fra brukerundersøkelsen i 2013 om selskapskontrollen for regnskapsåret 2012 er utarbeidet på grunnlag av 20 svar fra departementer og foretak/selskaper som har vært gjenstand for kontroller som er rapportert i Dokument 3:2 (2013–2014).

Selskapskontrollen har svært god måloppnåelse på resultatindikatorerne for god dialog med forvaltningen og for tilstrekkelig kompetanse i gjennomføringen av kontrollen. Eierdepartementene og selskapene er i hovedsak fornøyd med informasjonen de får om formålet med og gjennomføringen av kontrollene.

Selskapskontrollen oppnår lavere skår på resultatindikatorerne for god veiledning og presentasjon av

revisjonsresultatene på en god, balansert og troverdig måte. Selskapskontrollen gir ikke løpende veiledning gjennom kontrollen, men påpeker svakheter og forbedringsområder som eierdepartementene og selskapene bør ha oppmerksomheten rettet mot.

Riksrevisjonen har for 2013 vedtatt å endre rapporteringsformatet for selskapskontrollen, slik at det blir tilsvarende formatet for forvaltningsrevisjonen. Riksrevisjonen mener at en slik omlegging vil bidra til å bedre formidlingen av revisjonsresultatene.

1.2.3 Forvaltningsrevisjon

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l.

Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning.

I 2013 oversendte Riksrevisjonen 12 forvaltningsrevisjoner til Stortinget. I flere av disse dokumenteres det at måloppnåelsen og effektiviteten kan bli bedre. Det er også en for svak forvaltningspraksis på noen av de undersøkte områdene. Et gjennomgående tema er at forvaltningens styring, oppfølging og kontroll må tilpasses bedre til de målene og kravene som gjelder for virksomheten eller området. I tillegg er det i enkelte tilfeller manglende samsvar mellom politiske mål og forvaltningens bruk av virkemidler. Videre er det i flere av revisjonene påvist et behov for å styrke samarbeidet og koordineringen mellom ulike deler av statsforvaltningen og/eller på tvers av forvaltningsnivåene.

FORBEDRINGER I FORVALTNINGEN

Riksrevisjonen følger opp alle forvaltningsrevisjoner som er behandlet i Stortinget, ved å kontrollere at forvaltningen har iverksatt tiltak for å rette opp påviste mangler. Oppfølgingen skjer normalt tre år etter stortingsbehandlingen. Resultatene blir presentert for Stortinget i det årlige Dokument 3:1.

BRUKERUNDERSØKELSE OM FORVALTNINGSREVISJONEN

Resultatene fra brukerundersøkelsen i 2013 om forvaltningsrevisjonen er utarbeidet på grunnlag av 14 rapporter og totalt 36 svar – 21 svar fra departementer og 15 svar fra virksomheter.

Forvaltningsrevisjonen har god måloppnåelse på alle resultatindikatorerne.

Forvaltningsrevisjonen har lavest skår på resultatindikatoren for veilederrollen. Tatt i betraktning at forvaltningsrevisjonen primært veileder gjennom

sine skriftlige rapporter og ikke gjennom løpende veiledning til forvaltningen, anses det oppnådde resultatet likevel som tilfredsstillende. Rapporteringen av forvaltningsrevisjoner ble lagt om i 2012, og omleggingen innebærer at Riksrevisjonen har begynt å gi anbefalinger. Anbefalingene gis på overordnet nivå og peker på forbedringsområder og retning, men det er opp til forvaltningen selv å velge virkemidler og tiltak.

1.2.4 Annet

INTERNASJONALE STANDARDER

Høsten 2010 vedtok kongressen for den internasjonale organisasjonen av riksrevisjoner, INTOSAI, nye internasjonale standarder for finansiell revisjon, etterlevelserevisjon og forvaltningsrevisjon (ISSAI). Riksrevisjonen har i 2013 videreført arbeidet med å implementere standardene, blant annet ved å oppdatere interne revisjonsfaglige dokumenter.

TIPS TIL RIKSREVISJONEN

Riksrevisjonen har en elektronisk tipskanal på hjemmesiden sin. I 2013 ble det registrert rundt 230 tips, mot 210 i 2012. De fleste av tipsene gjelder saker som ikke kan karakteriseres som misligheter, men som likevel kan være nyttige for revisjonen.

UNDERVISNING, FOREDRAGSVIRKSOMHET, SEMINAR OG LIGNENDE

Riksrevisjonen har bidratt med undervisning og foredrag i flere sammenhenger, blant annet for forvaltning, statlige selskaper, interesseorganisasjoner og utvalg og på etterspørsel fra eksterne kursarrangører. I 2013 holdt riksrevisor og medarbeidere i Riksrevisjonen en rekke revisjonsfaglige og andre foredrag i eksterne forumer.

KOMMUNIKASJON

I 2013 arrangerte Riksrevisjonen fire pressekonferanser i forbindelse med offentliggjøring av dokumenter.

Mediestatistikken viser at omtalen av Riksrevisjonen var mindre i 2013 enn i 2012. De mest omtalte sakene i 2013 var Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen, kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper, undersøkelsen av statens arbeid med CO₂-håndtering, saken om planlagt revisjon av NRK, utnevnelsen av ny riksrevisor og undersøkelsen om bompengeforvaltningen.

Den negative omtalen av Riksrevisjonen i media gikk opp fra 3 prosent i 2012 til 9 prosent i 2013. Omtalen var knyttet til to enkeltsaker.

1.3 Internasjonale aktiviteter

Riksrevisjonens strategiske mål for sitt internasjonale engasjement er å være en ledende aktør innenfor utvikling av offentlig revisjon internasjonalt.

1.3.1 Internasjonale revisjonsoppdrag

Riksrevisjonen har som mål aktivt å søke oppdrag som ekstern revisor i internasjonale organisasjoner som er viktige for Norge. I tråd med INTOSAI-prinsipper ønsker Riksrevisjonen gjennom dette arbeidet å påvirke til større åpenhet og bedre forvaltning i de mange internasjonale organisasjonene som Norge er medlem av.

1.3.2 Fagfellevurderinger

Fagfellevurderinger (peer reviews) er et nyttig verktøy for riksrevisjoner for å få gjennomført revisjonsfaglige og institusjonelle vurderinger av revisjonspraksis og egen organisasjon. Team sammensatt av andre riksrevisjoner gir nyttige vurderinger og anbefalinger som riksrevisjoner kan bruke for å bedre sin revisjon og for å få mer effektive og målrettede organisasjoner. Den norske riksrevisjonen blir ofte forespurt om å delta i og også lede slike fagfellevurderinger, og har opparbeidet verdifull erfaring på området. Erfaring viser dessuten at de revisorene som deltar i slike institusjonsgjennomganger, oppnår stort faglig utbytte og læring.

Etter at Riksrevisjonen i 2012 deltok i fagfellevurderingen av den islandske riksrevisjonens praksis for forvaltningsrevisjon, ble det i 2013 gjennomført en tilsvarende evaluering av islendingenes regnskapsrevisjonspraksis med deltakelse fra Riksrevisjonen.

Ved slutten av 2013 startet revisorer fra Riksrevisjonen arbeidet med å lede det internasjonale teamet som skal gjennomføre en fagfellevurdering av den amerikanske riksrevisjonen (U.S. GAO). Det er tredje gang Riksrevisjonen deltar i en fagfellevurdering av GAO, og andre gang Riksrevisjonen leder arbeidet.

Et team fra Riksrevisjonen skal delta i en fagfellevurdering av riksrevisjonen i Litauen. Forberedelser til fagfellevurderingen ble gjennomført i 2013, og feltarbeid og rapportering skal gjennomføres i 2014.

1.3.3 Deltakelse i den globale organisasjonen av riksrevisjoner (INTOSAI)

Riksrevisjonen er medlem av den globale organisasjonen av riksrevisjoner, INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), og den regionale organisasjonen for Europa, EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions).

INTOSAI er etablert for å være en møteplass for utveksling av ideer og erfaringer mellom riksrevisjoner. Organisasjonen skal bidra til å fremme den faglige utviklingen av revisjonsfaget innen offentlig revisjon. Riksrevisjonen spiller i dag en viktig rolle i INTOSAI, og riksrevisoren er medlem av styret i INTOSAI og av finans- og administrasjonskomiteen (FAC) i organisasjonen.

UTVIKLING OG IMPLEMENTERING AV INTERNASJONALE STANDARDER FOR OFFENTLIG REVISJON

INTOSAI har fortsatt arbeidet med å utvikle rammeverket for standarder og retningslinjer for offentlig revisjon. Høsten 2013 vedtok kongressen for INTOSAI grunnleggende prinsipper for offentlig revisjon samlet for revisjonstypene finansiell revisjon, etterlevelsesrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Riksrevisjonen deltar i implementeringen av standardene og retningslinjene blant annet gjennom foredragsholdere på internasjonale seminarer for offentlig revisjon, både multinasjonalt og bilateralt. Implementering av ISSAI-ene (International Standards for Supreme Audit Institutions) er en viktig del av det bistandsarbeidet Riksrevisjonen utfører mot riksrevisjoner i utviklingsland.

Riksrevisjonen leder komiteen i INTOSAI som har ansvar for å utarbeide og vedlikeholde standarder for etterlevelsesrevisjon (Compliance Audit).

IKT-REVISJON

Riksrevisjonen har også i 2013 hatt koordineringsansvaret for et prosjekt innen Green IT og har deltatt i prosjektene Cloud Computing og Optimizing Information Technology i INTOSAI IT Working Group. Sluttrapporter fra prosjektene ble ferdigstilt våren 2013. Riksrevisjonen har gjennom sitt engasjement i EUROSAI IT Working Group i 2013 deltatt i arbeidet med å videreutvikle et egevalueringstøytøy for hvordan ikt-revisjon er organisert og utført i riksrevisjoner.

INSTITUSJONSUTVIKLING AV RIKSREVISJONER

Riksrevisjonen ble i 2006 medlem av INTOSAI arbeidsgruppe for institusjonsutvikling av riksrevisjoner for å styrke kompetansen på et område som har blitt et satsingsområde for Riksrevisjonen. Gruppen har utviklet flere retningslinjer for hvordan riksrevisjoner best utvikles, og stimulerer til større grad av samordning av kapasitetsbyggingsaktiviteter mellom de mange aktørene som er involvert både fra giversiden og kompetansebyggingsiden.

MILJØREVISJON

I 2013 fullførte Norge et prosjekt i INTOSAI miljøarbeidsgruppe som gikk ut på å utarbeide en

veileder. Prosjektet startet i 2010. Formålet med veilederen er å gjøre miljørevisorer verden rundt bedre i stand til å integrere mislighetsaspektet når de gjennomfører revisjoner av miljø- og naturressursforvaltning. Høsten 2013 holdt Riksrevisjonen et endagsseminar om praktisk bruk av veilederen i forbindelse med årsmøtet til EUROSAI miljøarbeidsgruppe. Temaet for seminaret var misligheter og korrupsjon i fiskeriforvaltning.

Riksrevisjonen har siden 2008 ledet arbeidsgruppen for miljørevisjon i den europeiske paraplyorganisasjonen for riksrevisjoner, EUROSAI.

Norge har deltatt i en samarbeidsrevisjon om kontroll med avfallseksport som ble ledet av riksrevisjonen i Nederland. Rapporten fra samarbeidet ble offentliggjort 11. oktober 2013. Norge har bidratt med funn og vurderinger fra Riksrevisjonens undersøkelser om håndtering av farlig avfall (Dokument 3:7 (2011–2012)). Samarbeidsrevisjonen viser at det er store forskjeller mellom hvordan landene håndhever forordningen, noe som kan føre til at eksport av avfall skjer via land med mindre kontroll og mildere sanksjoner ved brudd på forordningen. Konsekvensen er økt risiko for ulovlig eksport av avfall og at avfallet ikke blir forsvarlig behandlet. Resultatene og anbefalingene fra samarbeidsrevisjonen er formidlet i arbeidet med å forbedre håndhevingen av forordningen på EU-nivå.

1.3.4 Regionalt samarbeid

Det nordiske samarbeidet består av riksrevisjonen til henholdsvis Danmark, Sverige, Finland, Færøyene, Island og Norge. Samarbeidet foregår på både riksrevisor- og ekspertnivå. Et gjennomgående tema i 2013 har vært risiko- og områdeanalyser knyttet til revisjon.

Det nordisk-baltisk-polske samarbeidet består av riksrevisjonen til henholdsvis Danmark, Sverige, Finland, Norge, Estland, Litauen, Latvia og Polen. Det sentrale i samarbeidet i 2013 har vært revisjon av nasjonalparker og EU-revisjon. Samarbeidet tok i 2011 initiativ til en felles revisjon av nasjonalparker hvor Danmark, Kroatia, Litauen (koordinator), Norge, Polen og Ukraina deltar, mens Armenia og Estland er observatører. Landene utarbeider nasjonale rapporter til sine respektive parlamenter. Med utgangspunkt i disse rapportene utarbeides det en felles rapport. Den er planlagt ferdigstilt høsten 2014.

1.3.5 Annet revisjonssamarbeid

PARALLELLREVISJON AV ARKTISK RÅD

Den norske og den russiske riksrevisoren tok i 2011 initiativ til en felles revisjon av Arktisk råd. I tillegg til Russland og Norge – som koordinerer arbeidet – deltar Danmark, Sverige og USA i revisjo-

nen, mens Finland, Island og Canada er observatører. Formålet med revisjonen er å beskrive de miljømessige utfordringene og de økonomiske mulighetene i Arktis og vurdere i hvilken grad Arktisk råd og de nasjonale myndighetene møter utfordringene, og dessuten vurdere på hvilken måte rådets anbefalinger følges opp, og om rådet er hensiktsmessig organisert.

Landene utarbeider nasjonale rapporter til sine respektive parlamenter. Med utgangspunkt i disse rapportene utarbeides det et felles memorandum. Det er utarbeidet et sett med felles problemstillinger, og en del revisjonshandlinger utføres i fellesskap.

Sverige leverte sin rapport til Riksdagen i mai 2013, og Danmark leverte sin rapport til Folketinget i desember samme år. Russland, USA og Norge vil avslutte sitt rapportarbeid våren 2014. Memorandumet planlegges ferdigstilt sommeren 2014.

PARALLELLREVISJON AV ATOMSIKKERHETSARBEIDET I NORDOMRÅDENE

Den norske og den russiske riksrevisjonen gjennomførte i perioden 2008–2009 en parallellrevisjon av atomsikkerhetsarbeidet i nordområdene. Revisjonen ble rapportert til Stortinget i Dokument 3:9 (2009–2010). Videre ble det gjennomført en revisjon i 2010 som ble rapportert til Stortinget i Dokument 3:5 (2011–2012). I perioden 2013–2014 er det gjennomført en parallell oppfølgingsrevisjon av atomsikkerhetsarbeidet i nordområdene som vil bli rapportert i 2014.

1.4 Bistand til utvikling av riksrevisjoner i andre land

Målet for Riksrevisjonens utviklingssamarbeid er å bistå riksrevisjoner i utvalgte land slik at de kan bidra mer effektivt til å fremme godt styresett. I dette arbeidet tar Riksrevisjonen utgangspunkt i de internasjonale standardene for offentlig revisjon og eksempler på velfungerende regionale løsninger, og gir opplæring og veiledning innen ulike revisjonsformer og styrking av institusjonene.

1.4.1 *Institusjonelle samarbeidsprosjekter*

Riksrevisjonen hadde i 2013 samarbeid med riksrevisjonene i Makedonia, Nepal, Uganda og Zambia og et institusjonelt partnerskap med sekretariatet for engelskspråklige riksrevisjoner i Afrika (AFROSAI-E). I desember 2013 ble det inngått en femårig intensjonsavtale med riksrevisjonen i Sør-Sudan.

ZAMBISK RIKSREVISJON

Samarbeidet med riksrevisjonen i Zambia var gjenstand for en ekstern evaluering gjennomført av den svenske riksrevisjonen i 2013. Denne evalueringen pekte på viktige forbedringspotensialer i samar-

beidet samtidig som den viste at den zambiske riksrevisjonen har blitt styrket på sentrale områder på grunn av støtten fra Riksrevisjonen. Det siste året har det i dette samarbeidet blitt lagt vekt på å styrke forvaltningsrevisjon, ikt-revisjon, inntektsrevisjon og ikt-verktøy. Samarbeidsavtalen med riksrevisjonen i Zambia utløper i 2014, og det vil bli vurdert om og eventuelt hvordan samarbeidet skal fortsette.

NEPALSKE RIKSREVISJON

Den nepalske riksrevisjonen har et samarbeid med Riksrevisjonen om blant annet lovutforming, strategisk planlegging, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. I 2013 har team fra Riksrevisjonen vært med på å utforme og holde kurs i både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Riksrevisjonen i Nepal fikk i mai 2013 endelig utpekt en ny riksrevisor etter sju år uten leder, og han var i desember på besøk hos Riksrevisjonen. Riksrevisjonen samarbeider også med Verdensbanken i forbindelse med arbeidet i Nepal. Styrkingen av Nepals riksrevisjon inngår i et større prosjekt Verdensbanken har satt i gang, som har som formål å styrke hele Nepals offentlige finansforvaltning.

ENGELSKSPRÅKLIGE RIKSREVISJONER I AFRIKA – AFROSAI-E

AFROSAI-E er en sammenslutning av engelskspråklige riksrevisjoner i Afrika, og sekretariatet har base i Sør-Afrika. AFROSAI-E omfatter 24 land, etter at også Sør-Sudan ble medlem i 2012.

AFROSAI-E har på flere måter bidratt til institusjonsutvikling av riksrevisjonene i regionen, og sammenslutningen er sentral i utarbeidelsen av håndbøker, kvalitetssikring og styrking av posisjonen til riksrevisjonene i medlemslandene.

Riksrevisjonen hadde en norsk medarbeider tilknyttet sekretariatet som langtidrådgiver i hele 2013.

Et faglig sterkt og velrenommert AFROSAI-E legger også forholdene bedre til rette for de bilaterale samarbeidene Riksrevisjonen har i regionen. Riksrevisjonen og den svenske riksrevisjonen har initiert og finansierer en evaluering av AFROSAI-E som skal rapporteres til AFROSAI-Es styrende organ i mai 2014. Evalueringen vil bli et viktig innspill til AFROSAI-Es nye strategiske plan.

PETROLEUMSPROGRAMMET – UGANDISK OG SØR-SUDANSK RIKSREVISJON

Riksrevisjonen startet i 2012 arbeidet med å utvikle et petroleumsprogram med det formål å kunne bistå riksrevisjoner i utviklingsland hvor petroleumsrevisjon er relevant. Programmet utvikles i tett dialog med det norske programmet Olje for

utvikling og internasjonale og regionale aktører som AFROSAI-E og INTOSAI Development Initiative.

Uganda har vært forsøksland for Petroleumsprogrammet, og Riksrevisjonen inngikk i oktober 2012 et treårig samarbeid med riksrevisjonen i Uganda om støtte til revisjon av petroleumssektoren. Samarbeidet med Uganda omfatter nå overordnede risikovurderinger, forvaltningsrevisjon innen petroleum og miljø og støtte til planlegging og gjennomføring av revisjoner av kontraktene mellom staten og oljeselskapene (Production Sharing Agreements). Samarbeidet omfatter også kontakt og koordinering med andre relevante aktører, og støtte til kurs og opplæring.

I desember 2013 ble en intensjonsavtale for fem år inngått med riksrevisjonen i Sør-Sudan, som en del av Petroleumsprogrammet. Sør-Sudan er en sårbar stat. Risikoen er stor for at inntektene fra salg av olje (som utgjorde mer enn 95 prosent av statens inntekter i 2011) ikke vil bidra positivt til landets utvikling. Utenlandske interesser, nasjonal maktkamp og dessuten korrupsjon kan innebære at nasjonal selvråderett og utvikling av velferd ikke følger av petroleumsboanzaen som landet opplever.

Riksrevisjonen vil styrke Sør-Sudans riksrevisjons evne til å gjennomføre bedre og mer omfattende revisjoner av oljeinntektene, for på den måten å støtte opp under arbeidet med å forebygge korrupsjon og oppnå en mer robust finansforvaltning i landet. Riksrevisjonen samarbeider tett med andre utviklingsaktører i Sør-Sudan, blant annet det norske programmet Olje for utvikling.

MAKEDONSK RIKSREVISJON

Riksrevisjonen inngikk i september 2012 et treårig samarbeid med riksrevisjonen i Makedonia på bakgrunn av søknad fra den makedonske riksrevisjonen til IDIs givsekretariat (se nedenfor). Samarbeidet med Makedonia ble i 2013 forlenget fram til 2016 og omfatter i hovedsak utvikling av it-infrastruktur og innføring av et elektronisk revisjonsstøtteverktøy i organisasjonen.

EVALUERING OG KVALITETSKONTROLL AV BISTANDEN

I 2013 innledet Riksrevisjonen et prosjekt for evaluering og kvalitetskontroll av de siste fem årenes bistandsarbeid som var utført for å styrke andre riksrevisjoner. Den svenske og den norske riksrevisjonen har avtalt at de to riksrevisjonene skal evaluere flere av hverandres bistandsprosjekter. Noen av bistandsprosjektene blir også evaluert av eksterne konsulenter. Evalueringene vektlegger læring og dokumentasjon. Foreløpige erfaringer er at institusjonsbygging er en svært kompleks og utfordrende aktivitet. Riksrevisjonens innsats har blitt høyt verdsatt av samar-

beidende riksrevisjoner, og Riksrevisjonen har fått konstruktive tilbakemeldinger med hensyn til ytterligere forbedring av metodene for kapasitetsbygging. Eksempelvis har kvalitetskontrollen i prosjektstyringen blitt mer formalisert, styrket og dokumentert, utfordringer rundt nasjonalt eierskap-problematikk har blitt tatt tak i og operasjonalisert, og behovet for økt kompetansebygging av Riksrevisjonens korttidsrådgivere har blitt identifisert.

1.4.2 Riksrevisjonens utviklingssamarbeid og IDI (INTOSAI Development Initiative)

IDI er den internasjonale organisasjonen av riksrevisjoners organ for institusjonell bistand og utvikling. Riksrevisjonens utviklingssamarbeid skal være tett koblet til det arbeidet som IDI gjør for utviklingen av riksrevisjoner. Dette er et godt samarbeid som har blitt videreutviklet i 2013. Søknadsmengden til IDIs givsekretariat viser at det er et stort behov for støtte til institusjonsutvikling. Riksrevisjonen har forpliktet seg til å påta seg en del av disse forespørselene om bistand. I tillegg bistår Riksrevisjonen IDI ved behov.

1.5 Styring, administrasjon og interne aktiviteter

Strategisk plan for perioden 2014–2018

Arbeidet med ny strategisk plan for perioden 2014–2018 ble påbegynt allerede i 2012. Prosessen startet med at gjeldende planprosess og planstruktur ble evaluert. Arbeidet med å definere visjon og identifisere strategiske mål og arbeidet med selve utformingen av strategiene har også pågått i store deler av 2013. Planen, som ble vedtatt i desember 2013, er et resultat av en omfattende prosess med bred involvering fra alle nivåer i organisasjonen.

Riksrevisjonens visjon for den kommende perioden er å bidra til bedre offentlig ressursbruk.

Den strategiske planen tar for seg de viktigste utfordringene Riksrevisjonen står overfor for å kunne løse samfunnsoppdraget i tråd med visjonen. Det er definert tre strategiske mål for perioden 2014–2018:

Mål 1: Aktuell og samfunnsnyttig revisjon

Revisjonen skal ha stor samfunnsmessig relevans og aktualitet.

Dette betyr at Riksrevisjonen skal

- prioritere følgende strategiske områder:
 - helse
 - velferd, arbeid og pensjon
 - samfunnssikkerhet og beredskap
 - samferdsel
 - globalisering, bistand og miljø

- prioritere revisjonsoppgavene og ressursbruken etter en helhetlig vurdering av vesentlighet og risiko på tvers av departementsområdene
- prioritere revisjon som går på tvers av departementer – også ut over de strategiske satsingsområdene
- styrke forvaltningsrevisjon og selskapskontroll på viktige områder

Mål 2: Profesjonell revisjon og kontroll

Riksrevisjonen skal være et profesjonelt revisjons- og kontrollorgan med høy kompetanse. Planlegging, gjennomføring, rapportering og kommunikasjon skal utføres på en måte som gjør at Stortinget, forvaltningen og allmennheten opplever organisasjonen som profesjonell.

Dette betyr at Riksrevisjonen skal

- gjennomføre revisjon og veiledning med høy faglig kvalitet og i tråd med lov, instruks og internasjonale standarder
- koordinere planlegging og gjennomføring av oppgavene innenfor det enkelte departement på tvers av revisjonstypene
- ivareta rollen som ekstern revisor i statlige virksomheter i samsvar med god revisjonsskikk
- kommunisere revisjonen og resultatene tydelig og målrettet for å øke gjennomslagskraften og bidra til en bedre forvaltning

Mål 3: God ledelse og effektiv ressursbruk

God ledelse, organisering og styring skal sikre effektiv oppgaveløsning og fleksibel ressursbruk. Ledere og medarbeidere skal sammen sikre samsvar mellom oppgaver og kompetanse og gjennomføring av arbeidet.

Dette betyr at Riksrevisjonen skal

- ta tydelige strategiske beslutninger og sikre gjennomføring i organisasjonen
- vektlegge god faglig ledelse som gir merverdi og kvalitet i oppgaveløsningen
- videreutvikle sterke kompetansemiljøer
- utnytte kompetanse og ressurser på tvers av organisasjonene og revisjonstyper bedre
- sikre at støttesystemene bidrar til effektiv og god oppgaveløsning

For å lykkes i arbeidet for å nå de strategiske målene vil det i perioden være behov for kontinuerlig å forbedre revisjonsprosesser, kompetanse og kompetanseutviklingsprosesser og dessuten ledelse og ledelseutviklingsprosesser. Videre vil det være behov for å effektivisere og forbedre administrative oppgaver og prosesser.

Det er også utarbeidet et nytt sett av resultatindikatorer knyttet til de nye strategiske målene. Videre vil enkelte indikatorer også danne grunnlaget for årlig rapportering til Stortinget gjennom Dokument 2.

Riksrevisjonen har valgt å videreføre sine etablerte verdier. Omverdenen skal oppleve Riksrevisjonen som et kompetent, uavhengig og objektivt revisjons- og kontrollorgan. Samhandlingen internt skal være preget av lagånd, åpenhet og respekt.

De strategiske områdene er nærmere omtalt i kapittel 8 i årsmeldingen.

Omorganisering

På bakgrunn av utkastet til strategisk plan for perioden 2014–2018 utredet Riksrevisjonen hvorvidt en ny struktur på organisering av arbeidet ville være bedre egnet enn dagens struktur til å håndtere definerte risikoer i perioden og behovet for blant annet økt spesialisering.

Basert på utredningen, høringsinnspill og drøftinger besluttet Riksrevisjonen å omorganisere revisjonsavdelingene: Fra 1. mai 2014 går Riksrevisjonen fra å ha fire til å ha tre regnskapsrevisjonsavdelinger.

I forbindelse med omorganiseringen reduseres Riksrevisjonens stillingsramme med ca. 33 årsverk. Det planlegges en reduksjon på ytterligere syv årsverk i planperioden, og effektivisering av prosesser skal øke ressurser til revisjon.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Riksrevisjonens årsmelding for 2013.

Komiteen merker seg at 2013 var det siste året i strategiperioden 2010–2014 der visjonen var å «bidra effektivt til Stortingets kontroll og fremme god forvaltning» og at Riksrevisjonens planlagte tiltak for året hovedsakelig har blitt gjennomført i tråd med virksomhetsplanen.

Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen i 2013 har endret formatet for rapporteringen av resultatene fra regnskapsrevisjonen til Stortinget og ved-

tatt nye retningslinjer for hvilke typer saker som skal rapporteres.

Årsmeldingen viser til at det i 2013 er gjennomført brukerundersøkelser for alle revisjonstyper. Komiteen merker seg at 86 prosent av respondene i forvaltningen mener at Riksrevisjonen har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre oppgavene sine. Når det gjelder regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, viser undersøkelsene at forvaltningen er fornøyd både med dialogen i revisjonsprosessen, Riksrevisjonens veiledning, presentasjon av resultater og kompetanse. Når det kommer til selskapskontrollen, viser brukerundersøkelsene at Riksrevisjonen ikke når målene når det kommer til veiledning og presentasjon av resultater. Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen vil endre rapporteringsformatet for selskapskontrollen for å formidle resultatene bedre.

I 2013 oversendte Riksrevisjonen 12 forvaltningsrevisjonsrapporter til Stortinget. Komiteen merker seg at det i flere av disse dokumenteres at måloppnåelse og effektivitet kan bli bedre og at det er en for svak forvaltningspraksis på noen av de undersøkte områdene. Et gjennomgående tema er at forvaltningens styring, oppfølging og kontroll bedre må tilpasses de målene og kravene som gjelder for virksomheten eller området. Det er videre behov for å styrke samarbeidet og koordineringen mellom ulike deler av statsforvaltningen og/eller på tvers av forvaltningsnivåene. Etter komiteens oppfatning er det viktig at Riksrevisjonen følger opp disse områdene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser i den forbindelse til behovet for å følge opp flertallsmerknaden i Innst. 123 S (2013–2014) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener at det er behov for å endre styringssystemene i staten. Markedsstyringen med mål- og resultatstyring som verktøy har blitt det rådende styringsprinsippet i hele det statlige området, og i mange etater har det utviklet seg til å bli svært detaljstyrt.

Flertallet viser til konklusjonene fra 22. juli-kommisjonens arbeid og at de må tas på alvor. Kommisjonen påpekte bl.a. at målstyring i politiet fører til feilprioriteringer og at styringsmetoden fører til at en blir for opptatt av å måle ting som er enkle å måle, mens viktige områder har blitt nedprioritert.

Etter at rapporten ble lagt fram har mange sluttet seg til kritikken, men lite er endret i markedsstyringsideologien. Riksrevisjonens kritikk er basert på de mål og styringssignaler som gis gjennom disse styringssystemer som er mer og mer markedsbasert. En-

dres ikke styringsprinsippene og vi forsetter å styre forvaltning og velferd mer og mer som privat forretningsvirksomhet, vil vi ikke klare å bruke ressursene riktig og ta i bruk den kompetanse og kapasitet som er i etater og virksomheter.

Flertallet viser til merknad i Innst. 210 S (2012–2013) hvor det står:

'Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil peke på at det i de siste tjue årene har vokst fram en styrings- og ledelseskultur i staten som bygger på en forholdsvis rigid målstyring, hvor etater styres etter et omfattende apparat av enkle, kvantitative mål, og hvor måloppnåelse igjen er koblet til et belønningssystem. Denne målstyringen har også lagt grunnlaget for et etter hvert omfattende og kostbart tilsynsapparat, som kan føre til utvikling av en «nullfeilskultur» hvor ingen tør gjøre noe som ikke er klart definert innenfor de kvantitative målsettingene. I ettertid kan man innse at målene har vært for mange, for detaljerte og at målstyring som prinsipp har vært for dominerende for hvordan etatene styres. I praksis har målstyringen like gjerne blitt et hinder for at gode og kvalifiserte avgjørelser blir tatt av dem som kjenner området best og et hinder for at etater kan lære av erfaringer og utvikle bedre tjenester. For nåværende og framtidige regjeringer bør det bli en overordnet oppgave å sørge for at de målene som utvikles for offentlige etater er få i tallet, at de er kvalitative, og at ansatte selv er med på å forme disse målene, innenfor rammen av overordnede politiske føringer og årlige budsjettammer.'

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil understreke at det i tiden som er gått siden Innst. 210 S (2012–2013) ble avgitt 19. februar 2013, har vi hatt en ledelsesutvikling i flere offentlige etater og en rekke hendelser som ytterligere bekrefter den kritikk som det er referert fra i Innst. 210 S (2012–2013). Disse medlemmer er enig i at det er behov for å endre styringssystemet i offentlig sektor (mål og resultatstyring), som Riksrevisjonen også vurderer offentlig virksomhet ut ifra. Imidlertid er dette et stort og omfattende arbeid som må gjøres med nødvendig presisjon for å få til grunnleggende endring. Dette er en nødvendig og viktig oppgave som må settes på dagsordenen i komiteens arbeid fremover.»

Komiteen mener det er av stor betydning at Riksrevisjonen følger opp sitt mål om å være en ledende aktør innenfor utvikling av offentlig revisjon internasjonalt. Dette åpner blant annet for at Riksrevisjonen kan medvirke til større åpenhet og bedre forvaltning i de mange internasjonale organisasjonene som Norge er medlem av. Komiteen vil også understreke betydningen av Riksrevisjonens bistand til utvikling av riksrevisjonene i Makedonia, Nepal, Uganda og Zambia samt den nylig inngåtte intensjonsavtalen med riksrevisjonen i Sør-Sudan.

Komiteen merker seg at det i desember 2013 ble vedtatt en ny strategisk plan for perioden 2014–2018. Komiteen viser til at det er identifisert fem strategiske satsingsområder for aktuell og samfunns-

nyttig revisjon og kontroll i planperioden, og at disse er helse, velferd, arbeid og pensjon, samfunnsikkerhet og beredskap, samferdsel samt globalisering, bistand og miljø. I tillegg skal Riksrevisjonen være et profesjonelt revisjons- og kontrollorgan med høy kompetanse, og organisasjonen skal være preget av god ledelse og effektiv ressursbruk. Komiteen ser positivt på at planen er et resultat av en omfattende prosess med bred involvering fra alle nivåer i organisasjonen, og gir sin tilslutning til at Riksrevisjonen de neste årene har særlig fokus på de utvalgte satsingsområdene. Komiteen har også merket seg at Riksrevisjonen på bakgrunn av strategisk plan har omor-

ganisert revisjonsavdelingene for å få en bedre struktur på organiseringen av arbeidet.

3. Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Dokument 2 (2013–2014) – Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2013 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. juni 2014

Martin Kolberg

leder og ordfører

