



STORTINGET

Innst. 46 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 1 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2018

Til Stortinget

1. Oppsummering av den årlige revisjonen og kontrollen for budsjettåret 2018

1.1 Revisjonsomfang

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og reviderer statlige virksomheter og departementer. Årlig reviderer Riksrevisjonen statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av departementene, statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten. Riksrevisjonen reviderer hvordan statlige midler anvendes, rapporterer om faktisk anvendelse bryter med Stortingets vedtak og forutsetninger, og anbefaler endringer som bør iverksettes. Resultatet av revisjonen rapporteres til Stortinget i Dokument 1, som Riksrevisjonen oversender Stortinget hver høst. Dokumentet har, sammen med forvaltningsrevisjonene som rapporteres i Dokument 3-serien, som formål å gi aktuell, relevant og samlet informasjon om resultatet av Riksrevisjonens arbeid.

Dokument 1 presenterer resultatet av regnskapsrevisjonen og av forvaltningsrevisjonene som ikke blir presentert i egne rapporter. Riksrevisjonen gjennomfører sine revisjoner i tråd med lov om Riksrevisjonen og tilhørende instruks og internasjonale revisjonsstandarder for riksrevisjoner (International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAI)).

I revisjonsåret 2018 har Riksrevisjonen revidert totalt 232 årsregnskaper avlagt av departementer, underliggende virksomheter og fond. I tillegg presenterer Riksrevisjonen revisjonen av 15 saksforhold (forvaltnings- og etterlevelsesrevisjoner).

1.2 Revisjonstyper

Regnskapsrevisjon

Riksrevisjonen skal ved revisjon av regnskapene kontrollere om regnskapet gir et riktig bilde av den økonomiske virksomhet, herunder

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

Revisjonen av virksomhetsregnskapene omfatter finansiell revisjon av årsregnskapet og kontroll av virksomhetens overholdelse av administrative regelverk for økonomistyring i staten. I den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen om årsregnskapet til den enkelte regnskapspliktige gir et dekkende bilde i tråd med rammeverket for finansiell rapportering. Rammeverket for finansiell rapportering er for statlige virksomheter regulert i bevilgningsreglementet, økonomiregelverket med tilhørende rundskriv og statlige regnskapsstandarder (SRS) der dette er aktuelt.

Sammen med den finansielle revisjonen kontrollerer Riksrevisjonen også om det administrative regelverket er etterlevd. Revisjonen er begrenset til å omhandle

de forhold som er avdekket gjennom den ordinære finansielle revisjonen.

Riksrevisjonen rapporterer resultatet av den finansielle revisjonen og overholdelse av administrativt regelverk i en revisjonsberetning per virksomhet. Revisjonsberetningen inneholder en uttalelse om årsregnskapet med betryggende sikkerhet og en uttalelse om administrative regelverk med moderat sikkerhet. Departementene og virksomhetene gjør revisjonsberetningene tilgjengelige på sine hjemmesider sammen med sine årsregnskaper.

Statsregnskapet er en sammenstilling av alle statlige regnskaper. Riksrevisjonen kontrollerer statsregnskapet opp mot bevilgningsreglementet med tilhørende bestemmelser. Revisjonen av statsregnskapet bygger på revisjonen av departementene og de underliggende virksomhetene og er innrettet etter departementenes ansvarsområder.

Riksrevisjonen kontrollerer også om virksomheten i det vesentlige etterlever de lover, regler og budsjettvedtak som gjelder for det aktuelle saksforholdet. At en virksomhet etterlever budsjettvedtak, betyr at bevilgede midler faktisk brukes til de formålene Stortinget har forutsatt. Riksrevisjonen gjennomfører revisjonen i tråd med anerkjente internasjonale standarder for offentlig revisjon.

Forvaltningsrevisjon

Riksrevisjonen gjør systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Forvaltningsrevisjoner innebærer blant annet å undersøke om forvaltningens bruk av ressurser og andre virkemidler bidrar til å oppnå de tilskittede resultatene på en effektiv måte.

I tillegg til å undersøke om systemene virker som forutsatt, kan en forvaltningsrevisjon undersøke resultatene på et område og eventuelle årsaker til manglende måloppnåelse.

1.3 Riksrevisjonens kritikkformer

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk i alle sine dokumenter til Stortinget, med denne rangeringen:

- Svært alvorlig brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
- Alvorlig benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
- Sterkt kritikkverdig angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.

- Kritikkverdig brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

1.4 Erklæring om revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

Riksrevisjonen har revidert bevilgningsregnskapet, kapitalregnskapet, regnskapet for administrasjonen av Svalbard og alle årsregnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten.

Revisjonen av årsregnskapene er gjennomført i tråd med internasjonale standarder for offentlig revisjon (IS-SAI). Riksrevisjonen anser de fleste årsregnskapene til departementene og deres underliggende virksomheter for å være uten vesentlige feil eller mangler. Feil i årsregnskapene og/eller brudd på administrativt regelverk medfører ikke vesentlige feil i statsregnskapet og påvirker derfor ikke erklæringen om revisjon av statsregnskapet.

Basert på dette anser Riksrevisjonen at Statsrekneskapen (Meld. St. 3 (2018–2019)) i det vesentlige er korrekt avlagt og presentert. Dette gjelder:

- bevilgningsregnskapet på kapittel og post med
 - regnskapsførte utgifter (vedlegg 2, tabell 2.1), overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret, mer- og mindreutgifter og overført beløp til neste år
 - regnskapsførte inntekter (vedlegg 2, tabell 2.2) med bevilgning og mer- og mindreinntekter
- kapitalregnskapet (vedlegg 3, tabell 3.1) med oversikt over statens eiendeler og gjeld samt endringer i året
- oversikter i tilknytning til statsregnskapet, hvor avvikene fra hovedprinsippene i bevilgningsreglementet er hjemlet. Dette er fullmakter til
 - overskridelse av budsjettet (vedlegg 2, tabell 2.3)
 - forpliktelser ut over budsjettåret med tilsagnsfullmakter (vedlegg 2, tabell 2.4), bestillingsfullmakter (vedlegg 2, tabell 2.5) og lån og garantier og hvilke forpliktelser som er pådratt i henhold til samtykkene (vedlegg 4, tabell 4.1 og 4.2)
 - låneopptak, hva staten har lånt og endring av statsgjelden (vedlegg 3, tabell 3.3)
- Svalbard-regnskapet (vedlegg 5, tabell 5.1. og 5.2)

1.4.1 Statsregnskapets hovedtall med kommentarer

Her presenteres utvalgte tall, tabeller og figurer fra statsregnskapet 2018 som revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard tar ut-

gangspunkt i. Tall og illustrasjoner er i hovedsak basert på Meld. St. 3 (2018–2019) Statsrekneskapen 2018 supplert med informasjon fra Årsmelding til Statens pensjonsfond utland 2018, og tidsserier for de siste 10 årene hvor det er ønskelig å se årets regnskapstall i sammenheng med et lengre tidsintervall.

1.5 Riksrevisjonens hovedfunn

1.5.1 Revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

Statsregnskapet med bevilgningsregnskapet og kapitalregnskapet samt tilhørende oversikter er i det vesentlige korrekt avlagt og presentert, jf. Erklæring om revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard.

Riksrevisjonen anser de fleste årsregnskapene til departementene og deres underliggende virksomheter for å være uten vesentlige feil eller mangler. Tabell 1 under viser en oversikt over de virksomhetene der Riksrevisjonen har konkludert med at det foreligger vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk som har medført at det er avgitt en modifisert uttalelse. I tillegg er det avvik fra bevilgningsreglementets bestemmelser under Landbruks- og matdepartementet og under Helse- og omsorgsdepartementet. Samlet sett vurderes ikke disse feilene som vesentlige feil i statsregnskapet, og de påvirker derfor ikke erklæringen om revisjon av statsregnskapet.

1.5.2 Finansiell revisjon

Statlige virksomheter kan ha ulike tilknytningsformer til staten. Det er først og fremst budsjettfullmaktene fra Stortinget som skiller dem. De fleste virksomhetene er ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte) hvor utgifter og inntekter budsjetteres og rapporteres til statsregnskapet hver for seg etter kontantprinsippet.

For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte) vedtas en netto utgiftsramme, som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter.

De nettobudsjetterte virksomhetene fører sitt regnskap etter de statlige regnskapsstandardene (SRS). De bruttobudsjetterte virksomhetene kan etter avtale med overordnet departement velge å føre periodisert regnskap etter SRS i tillegg til kontantregnskapet.

I tillegg reviderer Riksrevisjonen regnskapet til 34 fond som statlige virksomheter forvalter.

Årsregnskapene for statlige virksomheter og departementer er viktige for å sikre at det er tillit til offentlige myndigheter, for at statlige midler skal bli brukt etter hensikten, og for at man skal utnytte budsjettene effektivt.

Statlige regnskapsstandarder (SRS) er et rammeverk for periodiserte regnskaper, utviklet som et supplement til de prinsippene som ligger til grunn for statsregnskapet. Formålet med SRS er å bidra med et mer omfattende og standardisert informasjonsgrunnlag for styring i statlige virksomheter og å gi et dekkende kostnadsbilde av virksomhetens aktiviteter. For å oppnå dette målet er det viktig at standardene anvendes konsistent på tvers av virksomhetene og over år.

Riksrevisjonen er positiv til utviklingen av SRS-rammeverket, men har tidligere pekt på at det er viktig at standardene så langt som mulig bygger på anerkjente prinsipper for periodiserte regnskaper. Den finansielle revisjonen for 2018 viser at sammenlignbare transaksjoner blir behandlet og rapportert ulikt. Videre har Riksrevisjonen gjennom flere år observert at Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i utstrakt grad gir unntak fra ett eller flere krav i SRS-standardene for virksomheter som søker om dette.

Riksrevisjonen påpeker betydningen av at tilpassningene som gjøres, og valgmulighetene som gis ikke reduserer informasjonsverdien av regnskapene.

Regnskap av høy kvalitet er et viktig virkemiddel for å sikre tilliten til bruken av offentlige midler. SRS skal anvendes i statlige virksomheter og departementer. Disse standardene forvaltes og fortolkes av DFØ og Finansdepartementet. Det er Riksrevisjonens vurdering at forvaltningen av det finansielle rammeverket bør legges til et bredere sammensatt organ på lik linje med det som skjer i kommunal sektor. Dette kan bidra til økt tillit til regnskapene i offentlig sektor, gjennom at sammenlignbare transaksjoner så langt som mulig presenteres og rapporteres enhetlig og i tråd med felles prinsipper, uavhengig av sektor.

Riksrevisjonen har avgitt totalt 227 revisjonsberetninger til statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten. I tillegg har Riksrevisjonen revidert fem nordiske virksomheter.

Virksomheter, tilknytningsform og regnskapsprinsipper

Virksomhet	Modifisering regnskap	Modifisering administrativt regelverk
Forsvaret	Forbehold	X
Forsvarets forskningsinstitutt	Forbehold	X
Ombudsmannen for Forsvaret	Forbehold	
Fond for offentlig helsetjeneste	Negativ	
Fond for privat helsetjeneste	Negativ	

Virksomhet	Modifisering regnskap	Modifisering administrativt regelverk
Forsvarsdepartementet		X
Helsedirektoratet		X
Mattilsynet		X
Skatteetaten		X
Statens vegvesen		X
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet		X
Forsvarsmateriell		X

Tabellen viser en oversikt over de virksomhetene der Riksrevisjonen har konkludert med at det er vesentlige feil i årsregnskapet og/eller brudd på administrativt regelverk. Av totalt 232 reviderte årsregnskaper har 227 fått en umodifisert beretning. Fem virksomheter har fått en modifisert uttalelse om regnskapet. Forsvaret er en stor statlig virksomhet og har fått en modifisert uttalelse om regnskapet for tredje år på rad. Revisjonen kunne ikke uttale seg om Forsvarets regnskap i 2016. Forsvarets regnskap viser forbedringer i 2017 og 2018, men fortsatt er det vesentlige feil i regnskapet.

To fond under Helse- og omsorgsdepartementet har fått en negativ uttalelse om regnskapet fordi fondene ikke har avlagt årsregnskapet etter kontantprinsippet som er rammeverket for finansiell rapportering for disse fondene.

Ni virksomheter har fått en modifisert uttalelse om administrativt regelverk. Av disse fikk Forsvarsdepartementet og tre underliggende virksomheter en modifisering på bakgrunn av Forsvarsdepartementets feiltolkning av lov om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven).

1.5.3 Revisjon av saksforhold (forvaltnings- og etterlevelsesrevisjoner)

Oppsummeringene av saksforholdene blir presentert etter fallende kritikkform og ellers i alfabetisk rekkefølge etter departement.

ANGREP MOT IKT-SYSTEMER I POLITI- OG LENSMANNSETATEN (JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at politi- og lensmannsetaten (politiet) ikke har sikret kritiske IKT-systemer mot etterretning og angrep i henhold til krav i lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

Politiet arbeider ikke systematisk med å planlegge og følge opp sikkerhet, og kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold gjør arbeidet vanskeligere. Riksrevisjonen har blant annet tatt opp mangler ved styringssystemet for informasjonssikkerhet i politiet i flere år, og årets revisjon viser at mye av arbeidet med å få etablert et styringssystem fortsatt gjenstår.

Politiet har de seneste årene gjennomført tekniske tiltak for å forbedre sin evne til å forebygge og oppdage

angrep mot sine IKT-systemer. Revisjonen viser imidlertid at det fortsatt er vesentlige svakheter i politiets tekniske sikkerhetstiltak. Flere av sikkerhetstiltakene er ikke gjennomført slik Nasjonal sikkerhetsmyndighet anbefaler i sine grunnprinsipper for IKT-sikkerhet.

Politiet utfører viktige oppgaver og behandler store mengder sensitiv informasjon, noe som gjør etaten til et attraktivt mål for etterretning og angrep i det digitale rom. Dersom politiet rammes av et alvorlig dataangrep, kan dette få konsekvenser for liv og helse, politiets operative evne og personvernet. God informasjonssikkerhet er derfor en forutsetning for at politiet kan løse sine oppgaver på en effektiv og sikker måte.

SIKRING MOT DATAANGREP I OLJEDIREKTORATET (OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Oljedirektoratets (OD) vurdering av IKT-systemer, med påfølgende risikovurdering og sikkerhetsplanlegging, ikke er kommet lenger, og at IKT-systemene har svakheter som uvedkommende kan utnytte.

Riksrevisjonen finner det videre sterkt kritikkverdig at direktoratet i sin rapportering om IKT-sikkerhet til Olje- og energidepartementet feilinformerer departementet om sikkerhetstilstanden. Direktoratet har imidlertid etablert et grunnlag for systematisk arbeid med informasjonssikkerhet, men har ikke i tilstrekkelig grad arbeidet systematisk med å forhindre dataangrep og oppdage urettmessig tilgang til IKT-systemene. Oljedirektoratet har dermed i begrenset grad etterlevd blant annet forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) § 15 og anbefalinger fra den internasjonale standardiseringsorganisasjonen.

Riksrevisjonen har også tidligere funnet vesentlige svakheter knyttet til informasjonssikkerheten i OD (Dokument 1 (2014–2015) og Dokument 1 (2017–2018)). OD har en sentral rolle i forvaltningen av olje- og gassressursene på norsk kontinentalsokkel, og direktoratet behandler informasjon som ikke bør komme på avveie. Det er derfor viktig at OD beskytter informasjonen det forvalter, og sørger for at nettverk og systemer til enhver tid er sikre og stabile. De påviste svakheterne kan medføre

re at uvedkommende får tilgang til uberettiget informasjon.

ANSKAFFELSER OG OPPFØLGING AV ARBEIDSMARKEDSTILTAK I ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN (ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke i tilstrekkelig grad kontrollerer at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). Dette gjelder krav til organisasjonsform, primærvirksomhet, disponering av overskudd, uttak av utbytte og at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende. Det er også viktig å etterleve kravene i tiltaksforskriften for å overholde kravene i EØS-avtalen til offentlig støtte.

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt nasjonalt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken og skal styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. I 2018 har arbeids- og velferdsetaten anskaffet arbeidsmarkedstiltak for 5,8 mrd. kroner. I gjennomsnitt deltok 72 348 personer i et arbeidsmarkedstiltak hver måned i 2018.

Tiltakene omfatter for eksempel kurs som skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiserer seg til ledige jobber, avklaring av den enkeltes arbeidsevne og oppfølging i form av å motivere og veilede.

Riksrevisjonen konstaterer at arbeids- og velferdsetaten i all hovedsak følger kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av arbeidsmarkedstiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering. Etaten anskaffer derimot tiltaket opplæring med liten grad av konkurranse.

Riksrevisjonen mener også at det er kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke har systemer for å sikre nødvendig styringsinformasjon og tilstrekkelig internkontroll når den betaler tiltaksleverandørene. Etaten har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale, og det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene.

RETT HJELPEMIDDEL TIL BOLIGTILPASNING FOR PERSONER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE (ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke sikrer brukerne like rettigheter til tilrettelegging av boligen. Etaten tolker vilkåret for å få hjelp ulikt, noe som fører til at bosted kan avgjøre om brukeren får tilpasset boligen. Arbeids- og velferdsetatens arbeid med hjelp til å tilpasse boligen er et viktig virkemiddel for at flere med nedsatt funksjonsevne skal kunne bli boende hjemme. Få boliger i Norge er tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne. Den stør-

ste utfordringen på hjelpemiddelområdet er at det blir flere eldre brukere med behov for bolig hjelpemidler.

Det varierer hvordan etaten involverer brukerne i arbeidet med å vurdere hvilken løsning for å tilrettelegge boligen som er best for den enkelte. Ulik brukerinvolvering gir ulikt grunnlag for å vurdere alternative løsninger og ulikt resultat. Etaten underretter brukerne om hjelpemiddelsentralens vurdering på forskjellig måte, også på måter som ikke sikrer klageadgang. Dette reduserer brukerens mulighet til å medvirke i egen sak, og det ivaretar ikke brukerens rettssikkerhet.

Som alternativ til utlån av et hjelpemiddel kan arbeids- og velferdsetaten gi brukere tilskudd til å bygge om boligen. Tilskudd gir brukere en varig tilrettelagt bolig, men etaten innvilger få tilskudd. Årsaken til dette er blant annet kravene til brukerens egeninnsats og andre vilkår i regelverket. Brukerne må ofte delfinansiere ombyggingen med andre midler. Regelverket inneholder også krav om å administrere ombyggingen selv, noe som kan være krevende for en som har en funksjonsnedsettelse.

DEPARTEMENTENES STYRINGSINFORMASJON OG RAPPORTERING TIL STORTINGET PÅ ET TVERRSEKTORIELT OMRÅDE MED BARNEFATTIGDOM SOM EKSEMPEL (FINANSDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at departementene i sine budsjettproposisjoner ikke gir bedre oversikt over den tverrsektorielle innsatsen mot barnefattigdom og tilhørende bevilgninger og resultater. Etter Riksrevisjonens vurdering er det også kritikkverdig at departementene ikke har gitt tydeligere styringssignaler til aktuelle direktorater om forventede resultater, framdrift og tilhørende rapportering for tiltakene som inngår i arbeidet mot barnefattigdom. Revisjonen viser at Prop. 1 S ikke gir oversikt over hvilke bevilgninger som inngår i den tverrsektorielle strategien mot barnefattigdom, og hvilke resultater som er oppnådd. Rapporteringen om resultater i budsjettproposisjonene for 2019 er i hovedsak rettet mot aktiviteter og tjenesteleveranser og gir lite informasjon om effekter på bruker- og samfunnsnivå.

Revisjonen viser at årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon ikke har gitt departementene tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom.

Med bakgrunn i de påviste svakhetene for et svært aktuelt og relevant eksempel på en tverrsektoriell satsing er Riksrevisjonens anbefalinger rettet mot Finansdepartementet som følge av departementets overordnede ansvar for økonomistyring i statsforvaltningen.

OMORGANISERING AV ANSKAFFELSESMRÅDET (HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at departementet ikke har sørget for at omorganiseringen av an-

skaffelsesområdet har medført mer effektiv ressursbruk, eller sørget for at vurderingen av omorganiseringen var realistisk.

Bakgrunnen for omorganiseringen var å få en mer effektiv forvaltning, jf. Prop. 1 S for Helse- og omsorgsdepartementet for budsjettåret 2016. Departementet la til grunn Norsk Helsenett SF sin rapport av 30. mai 2016, der det står at gevinster ved omorganisering av anskaffelsesområdet skulle realiseres fra 1. januar 2017, jf. Protokoll fra ekstraordinært foretaksmøte i Norsk Helsenett SF 22. juni 2016.

Revisjonen viser at omorganiseringen av anskaffelsesområdet ved blant annet å opprette et tjenestesenter i Norsk Helsenett SF samlet sett har medført økt ressursbruk og økte kostnader for virksomhetene. Departementet har i liten grad sørget for grunnlag for å vurdere om kvaliteten er blitt bedre. Videre er beregningen av de potensielle gevinstene ikke egnet til å vurdere om selve omorganiseringen gir lavere anskaffelseskostnader for virksomhetene, og departementet har heller ikke etablert et system for å følge opp om virksomhetene faktisk realiserer gevinstene.

Oppstartskostnadene som påløp da Norsk Helsenett SF etablerte tjenestesenteret, var ikke bevilget i statsbudsjettet, og ble derfor finansiert av Norsk Helsenett SF sin egenkapital. Egenkapitalen er delvis innbetalt fra private aktører til Norsk Helsenett SF. Departementet har ikke opplyst når eller hvor mye av oppstartskostnadene virksomhetene skal tilbakebetale til Norsk Helsenett SF.

Anskaffelser er en vesentlig del av virksomhetenes administrative tjenester og er regulert av anskaffelsesregelverket, som skal sikre effektive offentlige innkjøp. Høye administrative kostnader vil redusere virksomhetenes evne til å løse sitt samfunnsoppdrag.

BRUKEN AV DIGITALE LØSNINGER VED ETABLERING AV RESTAURANT (KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at lite gjenbruk av informasjon bidrar til at arbeidsprosessene for etablererne og saksbehandlingen i de offentlige virksomhetene ikke blir så rask og enkel som digitale løsninger gir muligheter for. Etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap, savner informasjon om hvilke søknader som er nødvendige, i hvilken rekkefølge de må søke, og hvilken dokumentasjon de må levere. Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at de digitale løsningene ikke dekker etablerernes behov for informasjon og veiledning når de skal starte en restaurant som aksjeselskap.

Eksisterende informasjons- og veiledningstiltak er heller ikke godt nok tilpasset kompleksiteten i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Det er et mål i Ot.prp. nr. 45 (2007–2008)

Om lov om planlegging og byggesaksbehandling å ta i bruk de mulighetene som ligger i digitale verktøy som kan hjelpe brukere med å fylle ut søknader og simulere vedtak (regelsjekk) før de sender søknadene. Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at regelverket fortsatt ikke legger godt nok til rette for utvikling av gode selvbetjeningsløsninger og digitale verktøy for etablererne og saksbehandlerne.

At det mangler digital og søkbar informasjon om styrer og stedfortreder på tvers av kommunegrensene, gjør det vanskelig å kontrollere at ikke samme person har slike verv flere steder, og dette fører også til mindre effektiv saksbehandling og lengre ventetid for etablererne. Riksrevisjonen mener at det er kritikkverdig at korrespondansen mellom kommunene og staten i en del tilfeller er unødvendig tidkrevende fordi noen statlige virksomheter, for eksempel politi- og lensmannsetaten, i liten grad bruker digital postformidling.

UBRUKTE BUDSJETT MIDLER VED UNIVERSITETER OG HØGSKOLER (KUNNSKAPSDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har fastsatt rammer for universitets- og høgskolesektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler. Riksrevisjonen finner det videre kritikkverdig at utviklingen i avsetningene ikke kommer fram på en samlet og entydig måte i Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget.

Bevilgningsreglementet stiller krav om at det skal gis opplysninger om oppnådde resultater og annen regnskapsinformasjon for siste regnskapsår. Dette er av betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene for neste års statsbudsjett.

Universitets- og høgskolesektorens akkumulerte avsetninger av ubrukte budsjettmidler ved utgangen av 2018 var 3,3 mrd. kroner. Dette tilsvarer nær 10 prosent av bevilgningen på 35 mrd. kroner til statlige universiteter og høgskoler i 2018, hvor avsetningsnivået per virksomhet varierte fra 4 til 28 prosent.

Revisjonen viser at omfanget av ubrukte budsjettmidler ikke påvirker utmålingen av nye årlige bevilgninger gjennom det finansieringssystemet som er fastsatt for statlige universiteter og høgskoler. Dette kan føre til at en vesentlig andel av bevilgningene til høyere utdanning og forskning fortsatt blir stående ubenyttet dersom bevilgningene til sektoren fortsetter å øke, slik de har gjort i de senere årene.

Revisjonen viser videre at Kunnskapsdepartementets årlige rapportering til Stortinget ikke gir et samlet og entydig bilde av universitets- og høgskolesektorens økonomiske situasjon, eller hvordan avsetningene av ubrukte budsjettmidler påvirker virksomhetenes måloppnåelse og ressursbehov.

BALANSEFØRING AV EIENDELER OG OPPRETTELSE AV
ÅPNINGSBALANSE (KUNNSKAPSDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene under Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlever de statlige regnskapsstandardene (SRS) når det gjelder å balanseføre og kostnadsføre programvare. Videre finner Riksrevisjonen det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende virksomheter, blant annet om å opprette en åpningsbalanse, som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene.

Virksomhetens balanse skal gi et dekkende bilde av virksomhetens eiendeler, i samsvar med SRS. Åpningsbalansen skal danne et grunnlag for framtidig måling av kostnader knyttet til å utføre samfunnsoppdraget. Uensartet regnskapsføring gir ulik informasjon og reduserer mulighetene for å sammenligne regnskapene mellom perioder og virksomheter.

MYNDIGHETENES SAKSBEHANDLING OG KONTROLL AV PRODUKSJONSTILSKUDD OG AVLØSERTILSKUDD I JORDBRUKET
(LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Landbruks- og matdepartementet ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å håndtere svakheter ved saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Svakheter gjelder brudd på lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) og manglende etterlevelse av forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket (forskrift om produksjonstilskudd mv. i jordbruket) og reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet).

For 2018 ble det utbetalt om lag 9,8 mrd. kroner i tilskudd til ca. 39 500 jordbruksforetak. Landbruksdirektoratet har det overordnende ansvaret for forvaltningen av produksjonstilskuddet. Kommunen fatter vedtak om tilskudd på vegne av staten.

Fylkesmannen kontrollerer kommunenes saksbehandling, og Landbruksdirektoratet følger opp fylkesmannens kontroller. Kvalitet i saksbehandlingen, korrekt utbetaling av tilskudd og likeverdig behandling av jordbruksforetakene som søker tilskudd, forutsetter at de kommunale landbrukskontorene får faglig støtte og veiledning fra Landbruksdirektoratet og fylkesmannen.

Revisjonen viser manglende etterlevelse av kravet til gjennomføring av kontroller og manglende oppfølging av kommunenes saksbehandling både hos fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. Mangelfullt grunnlag for å vurdere kvaliteten i kommunenes saksbehandling gir risiko for at eventuelle feil i kommunenes saksbehandling ikke blir oppdaget eller korrigert. Departementet får dermed ikke nødvendig informasjon om svakheter i forvaltningen av tilskuddet.

MYNDIGHETENES INNSATS MOT ALVORLIGE BRUDD PÅ DYREVELFERDSLOVEN I LANDBRUKET (LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET)

Revisjonen viser at Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å fange opp de dyreholderne som har størst risiko for å bryte lov om dyrevelferd (dyrevelferdsloven). Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Mattilsynet ikke har systematisert tilgjengelige data fra ulike kilder, som for eksempel kjøttkontrollen. Konsekvensen er at risikobildet ikke blir dekkende, og grunnlaget for å risikobasere tilsynsvirksomheten blir dermed svakere.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det tar for lang tid før kronisk dårlige dyrehold med fare for å bryte dyrevelferdsloven flere ganger får ny inspeksjon av Mattilsynet. Det er etter Riksrevisjonens vurdering også kritikkverdig at kronisk dårlige dyrehold får pågå for lenge. En gjennomgang av saker der Mattilsynet har fattet vedtak om aktivitetsforbud, viser at til tross for alvorlige funn og gjentatte pålegg tok det i gjennomsnitt sju år fra første inspeksjon til Mattilsynet vedtok aktivitetsforbud. I mange tilfeller har Mattilsynet gitt gjentatte pålegg om samme forhold over flere år. Dette gjelder også akutte forhold, som eksempelvis hastevedtak om mangel på fôr og vann. Mattilsynet har ikke trappet opp virkemiddelbruken nok i disse sakene. Riksrevisjonen vil påpeke at konsekvensene kan være at dyr, ofte over tid, utsettes for lidelser. Revisjonen viser videre at det ikke er mulig å hente ut statistikk og oversikter som gir et dekkende bilde av arbeidet med dyrevelferdssområdet, fra Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS. Riksrevisjonen vil påpeke at Mattilsynet dermed ikke har systemer for å sikre seg nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte.

ETATS- OG VIRKSOMHETSSTYRINGEN AV HAVFORSKNINGSINSTITUTTET (NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har utarbeidet et mål- og resultatstyringssystem som gir tilstrekkelig informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt. Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse, effektiv ressursutnyttelse og internkontroll i virksomheten. Havforskningsinstituttet har ikke tilstrekkelig kunnskap om hvorvidt ressursene utnyttes effektivt, og svakheter i risikoarbeidet kan føre til at instituttet mangler grunnlag for å prioritere.

ETATS- OG VIRKSOMHETSSTYRINGEN AV LUFTFARTSTILSYNET
(SAMFERDSELSDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at viktige forutsetninger for effektiv drift i Luftfartstilsynet fremdeles ikke er på plass selv om Luftfartstilsynet i lang tid har arbeidet med å forbedre virksomhetsstyringen og

omorganiserte i 2017. Etaten utnytter ikke informasjon om flysikkerhetsrisikoen godt nok. Luftfartstilsynet har heller ikke fått på plass et ressursstyringssystem som gir oversikt over hvor mye ressurser som brukes til ulike oppgaver, og etaten dokumenterer i for liten grad hvor effektivt den utnytter ressursene. For at Luftfartstilsynet skal være i stand til å levere mer enhetlige tjenester med mer effektiv ressursutnyttelse, mener Riksrevisjonen at det fortsatt er behov for å standardisere etatens godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser. For at Samferdselsdepartementet skal kunne forbedre kontrollen med Luftfartstilsynets mål og resultater, mener Riksrevisjonen at det er behov for bedre styringsinformasjon og oppfølging av måloppnåelse, effektivitet og resultater.

UTENRIKSDEPARTEMENTETS ETTERLEVELSE AV ANSKAFFELSESREGELVERKET (UTENRIKSDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke i tilstrekkelig grad etterlever sentrale bestemmelser i forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) og dermed ikke ivaretar grunnleggende prinsipper i lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Det er kritikkverdig at departementet har foretatt flere ulovlige direkteanskaffelser.

I tillegg til flere ulovlige direkteanskaffelser viser revisjonen at det mangler eller er mangelfull dokumentasjon, særlig for anskaffelser under en terskelverdi på 1,3 mill. kroner, at kontraktsoppfølgingen er mangelfull, og at det mangler strategiske føringer for hvordan departementet skal ivareta kravene til miljø- og samfunnsansvar i sine anskaffelser.

Revisjonen viser videre at Utenriksdepartementet har etablert rutiner og iverksatt kompetansehevingstiltak som har redusert risikoen for at departementet tildeles og utbetaler tilskudd som helt eller delvis skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

Gjennom innkjøp av varer og tjenester for omtrent 1 milliard kroner årlig er Utenriksdepartementet en stor offentlig aktør. Utenriksdepartementet skal sikre at fellesskapets midler brukes best mulig, og at departementet bidrar til et konkurransedyktig næringsliv og til at sentrale samfunnshensyn blir ivaretatt, slik anskaffelsesregelverket forutsetter. Hvis Utenriksdepartementet ikke etterlever regelverket, vil det kunne redusere allmennhetens tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

SIKRING MOT DATAANGREP I UTENRIKSDEPARTEMENTET (UTENRIKSDEPARTEMENTET)

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Utenriksdepartementet på flere områder ikke etterlever krav og anbefalinger til styringssystem for informasjonssikkerhet og til sikkerhetstiltak for å forhindre dataangrep. De sentrale kildene til revisjonskriterier har vært forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen

(eForvaltningsforskriften) og internasjonale standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet (NS-ISO/IEC 27001 og 27002).

Utenriksdepartementets system for risikovurderinger gir ikke departementet en fullstendig oversikt over risikobildet for informasjonssikkerheten i systemer og teknisk infrastruktur. Dette kan medføre at departementet ikke identifiserer kritisk risiko, og at det derfor ikke planlegger og iverksetter nødvendige sikkerhetstiltak for å beskytte informasjon mot dataangrep og andre trusler. Riksrevisjonen har også avdekket svakheter i gjennomføringen av flere forebyggende sikkerhetstiltak, som gjør systemene sårbare ved dataangrep mot Utenriksdepartementet. Dette gjelder særskilt for eldre systemer og maskiner. Departementet har utfordringer med å få kontroll på brukerkontoer og begrense disse til tjenstlig behov. Videre har departementet ikke fullt ut tatt i bruk tilgjengelige overvåkningsverktøy som skal fange opp eventuelle dataangrep.

Revisjonen viser også at departementet lagrer sensitive personopplysninger på ulike filområder i nettverket og ikke har rutiner på plass for å sikre at slike opplysninger slettes når det ikke lenger er nødvendig å oppbevare dem.

Utenriksdepartementets system for å følge opp informasjonssikkerheten har svakheter som reduserer muligheten for helhetlig oppfølging av området.

Utenriksdepartementet behandler informasjon som ikke bør komme på avveie i flere av sine datasystemer. Denne informasjonen kan eksterne aktører være interessert i. Dette kan for eksempel være politisk sensitiv informasjon, sensitive personopplysninger eller grunnlaget for saksbehandlingen i Utenriksdepartementet.

Mangler i sikkerhetstiltak som skal forebygge dataangrep, gir risiko for at departementets informasjon kan bli eksponert. Det er derfor viktig at Utenriksdepartementet beskytter informasjonen de forvalter, og sørger for at nettverk og systemer til enhver tid er sikre og stabile.

1.6 Orientering om Riksrevisjonens revisjon av sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse

1.6.1 Riksrevisjonens funn, merknader og anbefalinger

Riksrevisjonen har revidert sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse for budsjettåret 2018. Målet med revisjonen var å vurdere om sametingsrådet har et styringssystem med rutiner og praksis som er hensiktsmessige for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonen er rapportert til sametingsrådet og Sametingets kontrollkomité. Riksrevisjonen finner det

hensiktsmessig at også Stortinget orienteres om revisjonen og Riksrevisjonens funn.

Sametinget er ikke et underordnet organ av departementene, og er ikke underlagt instruksjons- og kontrollmyndighet fra regjeringen. Sametinget er delegert myndighet til å forvalte midlene som stilles til disposisjon for Sametinget over det årlige statsbudsjettet, jf. lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) § 2-1 tredje ledd. Sametinget mottok i 2018 bevilgninger over seks ulike departementers budsjetter. Midlene Sametinget disponerer, fordeles av Sametinget i plenum og forvaltes ut fra Sametingets vedtak og forutsetninger. Bevilgningene til Sametinget utgjorde i 2018 i underkant av 487 mill. kroner.

Riksrevisjonens konklusjon er at sametingsrådet ikke har et styringssystem med rutiner som er hensiktsmessige for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger. Økonomireglement for Sametinget beskriver ikke styringsprosessene på en systematisk måte, og det framstår som uklart hvilke mål som er styrende for virksomheten. Det årlige budsjett-dokumentet, som også er sametingsrådets virksomhetsplan, omfatter bare deler av Sametingets oppgaver og inneholder i liten grad konkrete mål å vurdere måloppnåelse mot. Verken rådet eller avdelingene konkretiserer målene ytterligere som utgangspunkt for styring. Det benyttes ikke risikovurderinger for å styre og prioritere ressurser ut fra Sametingets egenart. Det mangler krav til og rutiner for resultatrapportering som kunne gitt grunnlag for å vurdere måloppnåelse i tråd med målene i plenums vedtak.

Sametinget gjennomfører flere tiltak for å utbedre avdekkede svakheter. Det er blant annet utarbeidet en oppfølgingsplan etter tilskuddsrevisjonene som ble gjennomført i 2016 og 2017, og satt i gang et arbeid med å forbedre regelverkene. Både medarbeidere og ledere i Sametinget viser stor evne til læring og utvikling og bidrar til oppgaveløsningen gjennom erfaringsbasert kunnskap og stort engasjement for Sametinget som parlament.

Riksrevisjonen anbefaler at sametingsrådet utformer rutiner for planmessig gjennomføring av plenums vedtak ved å:

- tydeliggjøre at målene som vedtas av plenum, er styrende for virksomheten
- operasjonalisere målene i Sametingets vedtak slik at de blir konkrete og målbare
- gjennomføre overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger som ivaretar Sametingets egenart
- utforme resultatrapporteringen slik at den er rettet mot målene i budsjettet og øvrige plenumsvedtak

Et tiltak kan være å omarbeide Økonomireglement for Sametinget til et operativt styringsdokument i tråd med anbefalingene ovenfor.

Det anbefales at det utarbeides et styringssystem som underbygger en effektiv ressursbruk i Sametinget.

1.6.2 Sametingsrådets oppfølging

Sametingspresidenten tar revisjonsfunnene og anbefalingene videre i sitt arbeid og er positiv til at Riksrevisjonen har brukt ressurser til å revidere Sametinget de siste årene.

Sametingspresidenten opplyser at sametingsrådet allerede har iverksatt enkelte forbedringstiltak og har gjennomført en rekke tiltak for å møte anbefalingene fra tidligere revisjoner. Blant annet er arbeidet med å etablere ett felles styringssystem i hele administrasjonen iverksatt. Her er målet å sikre at Sametinget når målene sine, i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger. Sametinget har også planlagt å revidere og omarbeide økonomireglementet for Sametinget i henhold til Riksrevisjonens anbefalinger, slik at det blir et operativt styrende dokument som inngår i en hierarkisk modell av styringsdokumenter.

Videre opplyser sametingspresidenten at det er satt i gang et arbeid med å revidere og oppdatere internkontrollsystemet i Sametinget for å sikre at gjeldende krav blir etterlevd, og at kravet til risikovurderinger blir ivare tatt. Sametingsrådet vurderer behovet for å omorganisere med mål om tydeligere styrings- og ansvarslinjer.

Sametingspresidenten er svært glad for at Riksrevisjonen også har sett at Sametingets ansatte er svært engasjerte, og at det er stor gjennomføringsevne i organisasjonen.

1.7 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til at Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet, herunder regnskapet for administrasjonen av Svalbard, alle årsregnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, samt gitt en orientering om revisjon av Sametingets tilskuddsforvaltning for regnskapsåret 2018.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen i sin erklæring om revisjon av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard anser de fleste årsregnskapene til departementene og underliggende virksomheter å være uten vesentlige feil eller mangler, og at resultatet av den finansielle revisjonen viser at regnskapene i hovedsak er korrekt avlagt. Riksrevisjonen har avgitt totalt 227 revisjonsberetninger til statlige

virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen har konkludert med vesentlige feil i årsregnskapene for Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt og Ombudsmannen for Forsvaret, samt at Fond for offentlig helsetjeneste og Fond for privat helsetjeneste ikke har fått sine regnskap godkjent. Det er videre registrert brudd på administrativt regelverk for 9 virksomheter: Forsvarsdepartementet, ytterligere tre i forsvarssektoren, Helsedirektoratet, Mattilsynet, Skatteetaten, Statens vegvesen og Universitetet i Tromsø.

Komiteen vil særlig fremheve Forsvarsdepartementet, som med underliggende virksomheter har vært en gjenganger for Riksrevisjonens og komiteens kritikk. Forsvaret har heller ikke denne gang kunnet vise til regnskap uten anmerkninger og har fått modifisert uttalelse om regnskapet for tredje år på rad. Feiltolkning av lov om merverdiavgift har dessuten ført til at Forsvarsdepartementet og tre underliggende virksomheter også har fått modifiserte uttalelser når det gjelder det administrative regelverket. Videre har åpningsbalansen for Forsvarets ammunisjonsbeholdninger vært satt for lavt, og følgelig ikke reflektert gjenanskaffelsesverdien. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger utviklingen nøye.

Komiteen viser til sine merknader under de enkelte kapitler, men vil innledningsvis fremheve noen forhold som krever særlig oppmerksomhet:

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen også for regnskapsåret 2018 har avdekket en rekke svakheter ved informasjonssikkerheten. Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at politi- og lensmannsetaten ikke har sikret kritiske IKT-systemer mot etterretning og angrep i henhold til krav i lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering og ber om tilbakemelding om Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging i Dokument 1 (2020–2021).

Komiteen registrerer videre at Riksrevisjonen fortsatt finner vesentlige svakheter i Oljedirektoratets informasjonssikkerhet, og noterer seg at direktoratet, ifølge Riksrevisjonen, feilinformerer departementet om sikkerhetstilstanden. Komiteen viser til at Riksrevisjonen anser forholdet som sterkt kritikkverdig, og ber om å bli holdt orientert om utviklingen.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen har satt søkelyset på anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i arbeids- og velferdsetaten og funnet det kritikkverdig at etaten ikke i tilstrekkelig grad kontrollerer at de forhåndskontrollerte leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i forskrift om arbeidsmarkedstiltak som organisasjonsform. Disse kravene er blant annet disponering av overskudd, uttak av utbytte og at tiltaksplasser ikke skal virke konkurrans-

evridende. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering.

Riksrevisjonen har også funnet det kritikkverdig at personer med nedsatt funksjonsevne ikke er sikret like muligheter til å få tilrettelegging av bolig. Ifølge Riksrevisjonen tolker etaten vilkåret for å få hjelp ulikt. Komiteen er enig i Riksrevisjonens kritikk og vil understreke betydningen av at mennesker med behov for tilpassing av bolig får mulighet til å bo hjemme. Komiteen ber Riksrevisjonen følge saken.

Komiteen viser til utfordringer ved tverrsektoriell styringsinformasjon og rapportering på viktige områder og støtter Riksrevisjonens anbefaling om at Finansdepartementet som sitter med det overordnede ansvaret for økonomistyringen, vil være rette instans til å ta fatt i utfordringene.

Komiteen har også merket seg og støtter Riksrevisjonens kritikk av at Helse- og omsorgsdepartementet ikke har sørget for at omorganiseringen av anskaffelsesområdet har ført til mer effektiv ressursbruk, men snarere til økt ressursbruk og økte kostnader for brukerne.

Komiteen deler videre Riksrevisjonens kritikk av manglende rammer for avsetning av ubrukte budsjettmidler ved universiteter og høyskoler og at utviklingen i avsetningen ikke kommer fram på en samlet og tydelig måte i Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget. Komiteen har merket seg at akkumulerte avsetninger av ubrukte budsjettmidler utgjorde 3,3 mrd. kroner ved utgangen av 2018. Komiteen har merket seg at det er fremlagt en tabell over utviklingen i avsetningene i universitetene og høyskolene i budsjettproposisjonen for 2020, men uten at årsakene klart fremgår. Komiteen støtter Riksrevisjonens anbefaling om at det utarbeides et regelverk for avsetninger av ubrukte budsjettmidler, og ber om at Stortinget får en årlig redegjørelse for hvordan avsetningene av ubrukte budsjettmidler påvirker virksomhetenes måloppnåelse og ressursbehov.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner myndighetenes saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket kritikkverdig, og forutsetter at landbruksministeren iverksetter nødvendige tiltak for å håndtere svakheter ved saksbehandlingen og sikre kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Komiteen viser til at Mattilsynets kontroll av og innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket lenge har stått på agendaen, og støtter Riksrevisjonens kritikk av manglende systematisering av tilgjengelige data som grunnlag for risikovurdering og derved mulighet for oppfølging.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens kritikk av at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har utarbeidet et mål- og resultatstyringssystem for å sikre informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter

ressursene sine effektivt. Likeledes Samferdselsdepartementets oppfølging av Luftfartstilsynet, hvor Riksrevisjonen etterlyser bedre styringsinformasjon og oppfølging av måloppnåelse, effektivitet og resultater.

Komiteen viser for øvrig til at Riksrevisjonen har kritisert Utenriksdepartementets mangelfulle etterlevelse av anskaffelsesregelverket samt manglende sikkerhetstiltak for å forebygge dataangrep.

Komiteen registrerer med tilfredshet at Riksrevisjonen i årets rapport redegjør for oppfølging av tidligere revisjoner på de ulike departementenes områder. Dette bidrar til å gjøre det enklere for komiteen å følge utviklingen i sakene over flere år.

Komiteen vil særlig fremheve følgende saker som ble omtalt under komiteens behandling av Dokument 1 (2018–2019):

Allerede i Dokument 1 (2015–2016) rapporterte Riksrevisjonen om alvorlige svakheter i sikkerheten og kontrollen ved saksbehandling og utstedelse av biometriske pass. Saken ble fulgt opp både av Riksrevisjonen og kontroll- og konstitusjonskomiteen under behandlingen av Dokument 1 (2016–2017), (2017–2018) og (2018–2019). Komiteen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i Prop. 1 S (2019–2020) at ferdigstilling først er forventet i 2020.

Komiteen viser også til sine merknader i Dokument 1 (2018–2019) vedrørende svakhetene i politiets forvaltning av sivile våpen. Komiteen var sterkt kritisk til at det ikke fantes oversikt over et stort antall våpen, og at det nasjonale våpenregisteret var beheftet med betydelige svakheter. Komiteen har merket seg at Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at politidirektoratet arbeider med saken, og ber om å bli orientert om status i Dokument 1 (2020–2021).

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har revidert sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse for budsjettåret 2018. Revisjonen er rapportert til Sametinget, og Riksrevisjonen har funnet det hensiktsmessig at også Stortinget orienteres om revisjonen og funn. Sametingsrådet er delegert myndighet til å forvalte midlene som stilles til disposisjon for Sametinget over det årlige statsbudsjettet.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen inkluderer sin revisjon med at sametingsrådet ikke har et styringssystem med rutiner som er hensiktsmessige for å sikre måloppnåelse i tråd med Sametingets vedtak og forutsetninger, og at det er svakheter ved sametingsrådets utforming og forvaltning av tilskuddsordningene.

Komiteen konstaterer at sametingsrådet har tatt fatt i svakhetene og vil gjennomføre tiltak i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger. Komiteen tar opplysningene om Riksrevisjonens revisjon av sametingsrådets styringssystem for måloppnåelse til orientering.

2. Resultat av revisjon av departementene og underliggende virksomheter

2.1 Statsministerens kontor

2.1.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt to revisjonsberetninger. Av disse er én til Statsministerens kontor og én til Regjeringsadvokaten.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen til årsregnskapet for noen av virksomhetene under Statsministerens kontors ansvarsområde.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Statsministerens kontors ansvarsområde.

2.1.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Statsministerens kontors ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

2.1.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke har merknader til regnskapet for Statsministerens kontor i 2018.

Komiteen har ingen ytterligere merknader.

2.2 Arbeids- og sosialdepartementet

2.2.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

GENERELLE FORHOLD

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Arbeids- og sosialdepartementet, de underliggende virksomhetene, og for Jernbanens Pensjonskassefond, som avlegges av Statens pensjonskasse. Alle underliggende virksomheter har utarbeidet årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet og fondet utarbeider ikke årsrapport.

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt elleve revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, ni til underliggende virksomheter og én til fondet.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde.

2.2.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført to revisjoner av saksforhold innenfor Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde.

2.2.2.1 ANSKAFFELSER OG OPPFØLGING AV ARBEIDSMARKEDSTILTAK I ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten anskaffer arbeidsmarkedstiltak og følger opp tiltaksleverandørene i samsvar med tiltaksforskriften og anskaffelsesregelverket.

Hovedfunn

- Det er mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i tiltaksforskriften.
- Arbeids- og velferdsetaten følger i all hovedsak kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering. Anskaffelsene av tiltaket opplæring gjennomføres derimot ofte som direktekjøp med lite konkurranse.
- Det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene. Etaten har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale, og det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene.

Riksrevisjonens merknader

Det er mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i tiltaksforskriften.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomfører tilstrekkelig kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i tiltaksforskriften. Dette gjelder krav til organisasjonsform, primærvirksomhet, disponering av overskudd, uttak av utbytte og at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende.

Arbeids- og velferdsetaten følger i all hovedsak kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering. Anskaffelsene av tiltaket opplæring gjennomføres derimot ofte som direktekjøp med lite konkurranse.

Riksrevisjonen konstaterer at arbeids- og velferdsetaten i all hovedsak følger kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av arbeidsmarkedstiltakene avklaring,

oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering. Anskaffelsene av tiltaket opplæring gjennomføres derimot med liten grad av konkurranse. Dette er ifølge Riksrevisjonen kritikkverdig.

Revisjonen viser at det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene.

Etaten mangler systemstøtte for automatisering av fakturakontrollen, og det medfører at etaten må gjennomføre omfattende manuelle kontroller. Riksrevisjonen vil påpeke at arbeids- og velferdsetaten heller ikke har systemstøtte for å ta ut rapporter fra etatens saksbehandlingssystem eller økonomisystem som gir en oversikt over hvor mye som er påløpt per avtale. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten dermed ikke har systemer for å sikre nødvendig styringsinformasjon og tilstrekkelig internkontroll på en effektiv måte.

Riksrevisjonens anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet:

- Følger opp at arbeids- og velferdsetaten sikrer at de forhåndsgodkjente tiltaksbedriftene oppfyller tiltaksforskriftens krav til organisasjonsform, primærvirksomhet, disponering av overskudd, uttak av utbytte og krav til at tiltaksplasser ikke skal virke konkurransevridende.

2.2.2.2 RETT HJELPEMIDDEL TIL BOLIGTILPASNING FOR PERSONER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE

Målet med revisjonen har vært å vurdere arbeids- og velferdsetatens arbeid for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får hjelpemidler eller tilskudd til boligtilpasning som bidrar til at de kan bli boende hjemme.

Hovedfunn

- Vilkåret i folketrygdloven for å få hjelp til tilpasning av boligen praktiseres ulikt.
- Brukerens rett til medvirkning i egen sak gjennomføres ulikt.
- Bruk av tilskudd begrenses av krav til brukerens egeninnsats og vilkår i regelverket.
- Brukeren underrettes om hjelpemiddelsentralens vurdering på en måte som begrenser klageadgangen.

Riksrevisjonens merknader

Vilkåret i folketrygdloven for å få hjelp til tilpasning av boligen praktiseres ulikt

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arbeids- og velferdsetaten ikke sikrer brukerne like rettigheter til tilpasning av boligen. Vilåret om graden av funksjons-

nedsettelse fortolkes ulikt mellom hjelpemiddelsentralene. Det fører til at om brukeren får hjelp, avhenger av hvor hun eller han bor.

Revisjonen viser at arbeids- og velferdsetaten i varierende grad involverer brukeren i arbeidet med tilpasning av egen bolig. Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at arbeids- og velferdsetaten ikke sikrer brukerne like muligheter til å vurdere hvilken løsning som er best for den enkelte. Ulik brukerinvolvering gir ulikt grunnlag for å vurdere alternative løsninger og gir ulikt resultat.

Bruk av tilskudd begrenses av krav til brukerens egeninnsats og villkår i regelverket

Revisjonen viser at det er få som innvilges tilskudd til varig tilpasning av boligen. Riksrevisjonen konstaterer at kravene til brukerens egeninnsats og villkår i regelverket begrenser bruken av tilskudd som virkemiddel for å tilrettelegge boligen.

Brukeren underrettes om hjelpemiddelsentralens vurdering på en måte som begrenser klageadgangen

Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at saksbehandlingen fører til at brukeren kan bli underrettet om hjelpemiddelsentralens vurdering uten klageadgang. Riksrevisjonen påpeker at dette reduserer brukerens mulighet for å medvirke i egen sak, og det ivaretar ikke brukerens rettssikkerhet.

Riksrevisjonens anbefalinger

Revisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet:

- påser at arbeids- og velferdsetaten sikrer likeverdige tjenester til dem som har behov for tilpasning av boligen sin
- påser at arbeids- og velferdsetaten gjennomfører saksbehandlingen om tilpasning av bolig på en måte som gir brukeren klageadgang.

2.2.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for utviklingen av store reformer og viktige politikkområder og disponerer en stor andel av statsbudsjettet. Departementet har det overordnede ansvaret for politikken som gjelder arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sikkerhet, velferd og pensjoner, og skal blant annet legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked og et arbeidsliv som passer for alle. Departementet har ni underliggende virksomheter.

Komiteen viser til Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og budsjettåret 2018, hvor departementet opplyser at det har fulgt opp arbeidet med å sikre mot dataangrep i arbeids- og velferdsetaten. Departementet opplyser at Arbeids- og velferdsdirektoratet har styrket systematiseringen og økt kompetansen og kapa-

siteten på informasjonssikkerhetsarbeidet, og komiteen mener at dette er positivt.

Komiteen viser også til at Riksrevisjonen mener at det er mangelfull kontroll av at de forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i tiltaksforskriften. Komiteen viser til at direktoratet har besluttet at godkjenning av leverandører skal sentraliseres i direktoratet fra 2019. Komiteen forventer at dette vil føre til bedre kontroll, slik at kravene i tiltaksforskriften oppfylles.

Komiteen merker seg at arbeids- og velferdsetaten i all hovedsak følger kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene «avklaring», «oppfølging» og «arbeidsrettet rehabilitering». Imidlertid, når det gjelder anskaffelser av tiltaket «opplæring», så gjøres det ofte direktekjøp uten at etaten utnytter konkurransen i markedet. Komiteen forventer at departementet påser at arbeids- og velferdsetaten følger kravene i anskaffelsesregelverket også på dette området.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener at det er svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene. Etaten har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale, og det er mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene/refusjonskravene fra tiltaksarrangørene. Komiteen viser til de store beløpene som utbetales årlig, og ber departementet sørge for at etaten etablerer bedre systemer for styringsinformasjon og internkontroll når det gjelder oversikt over hvor mye som utbetales per avtale.

Komiteen viser ellers til Riksrevisjonens anbefalinger til Arbeids- og sosialdepartementet og støtter disse.

2.3 Barne- og familiedepartementet

2.3.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt ni revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og åtte til underliggende virksomheter.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Barne- og familiedepartementets område.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Barne- og familiedepartementets område.

2.3.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 har Riksrevisjonen ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Barne- og familiedepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

2.3.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at i revisjonsåret 2018 har Riksrevisjonen ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Barne- og familiedepartementets ansvarsområde, og har ingen øvrige merknader.

2.4 Finansdepartementet

2.4.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt syv revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, fem til underliggende virksomheter og én til et statlig fond.

Virksomheter med modifisert revisjonsberetning

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Finansdepartementets ansvarsområde.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Skatteetaten

Bakgrunnen for dette er at Skatteetaten fortsatt ikke har etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for å sikre kontroll med skatteregnskapets transaksjoner fra utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere, medregnet kontroll med at forutsatte inntekter fra disse blir innbetalt. Revisjonen viser uidentifiserte a-meldinger som berører over 48 000 inntektsmottakere. Over 14 000 a-meldinger med innbetalt forskuddstrekk er ikke identifisert på riktig skattyter og har dermed ikke blitt godskrevet ved skatteoppgjøret.

I tillegg foreligger det inntektsgrunnlag på over 3,6 mrd. kroner uten at det er foretatt skattetrekk for 33 000 uidentifiserte inntektsmottakere. Årsaken er at Skatteetaten ikke har tilstrekkelige kontroller for å kunne vurdere om disse har skatteplikt. Videre viser revisjonen at 28 prosent av utenlandske oppdragstakere som har oppdrag på land eller på kontinentalsokkelen, ikke har oppfylt opplysningsplikten sin etter lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven), og at skattemyndighetene ikke har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre disse inntektene. Disse forholdene medfører tapt skatteinntekt. Dersom skattemelding blir innlevert, vil uidentifiserte forskuddstrekk for skattyter kunne medføre at det blir innkrevd for høy skatt. Slike tilfeller er påvist.

Ut over uttalelsen om administrativt regelverk i Skatteetaten har ikke Riksrevisjonen kommentarer til

etterlevelsen av administrativt regelverk i virksomhetene under Finansdepartementets ansvarsområde.

Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Skatteetaten har iverksatt en rekke tiltak som en oppfølging av Riksrevisjonens modifisering av regnskapet for 2017. I 2018 ble det sendt inn om lag 70 000 a-meldinger uten norsk identifikator. En betydelig andel av disse er senere identifisert med bakgrunn i eget initiativ fra arbeidsgivere og brev fra Skatteetaten til arbeidsgivere. Etaten vil i 2019 og 2020 etablere maskinelle løsninger for oppfølging av arbeidsgiveres rapporteringsplikt, som vil redusere antall uidentifiserte a-meldinger noe.

Statsråden viser til en analyse fra Skatteetaten av gjenstående uidentifiserte a-meldinger med innrapportert inntekter og forskuddstrekk for 2018, der det fremkommer at flesteparten av de uidentifiserte a-meldingene er innrapportert på personer med begrenset skatteplikt til Norge. Ifølge Skattedirektoratet er det lav sannsynlighet for tapt skatteproveny også for a-meldinger hvor det ikke er foretatt forskuddstrekk. Det vises til en analyse av tre av de fire virksomhetene med høyest innrapporterte inntekter på uidentifiserte a-meldinger i 2018. Bakgrunnen for at det ikke foreligger skatteplikt, er eksempelvis skatteavtaler med andre land, korte arbeidsforhold og at personer arbeider i utlandet for private stiftelser.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det i gruppen som både har fått innrapportert inntekt og gjennomført skattetrekk, kan forekomme tilfeller der personer har betalt inn for mye skatt som følge av manglende godskrivning av forskuddstrekket. Ifølge Skatteetaten vil det være svært ressurskrevende å anslå hvor mange personer dette gjelder, eller hvor store beløp det er snakk om, da hvert enkelt tilfelle i så fall må undersøkes.

Ifølge Skattedirektoratet vil en vesentlig reduksjon i antall uidentifiserte a-meldinger ut over nivået for 2018 være svært ressurskrevende, uten at det får større skattemessig effekt. Statsråden sier at Skatteetaten bør prioritere sine ressurser ut fra risiko og vesentlighet, noe som tilsier at disse ressursene bør anvendes på områder hvor innsatsen har større skattemessig effekt og større effekt på etterlevelsen.

Departementet vil vurdere om det skal stilles krav om påføring av gyldig norsk identifikator, men har tidligere ikke vurdert at et absolutt krav om at a-meldingene påføres norsk identifikator, er hensiktsmessig.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen ser at Skatteetaten har gjort flere analyser enn de Riksrevisjonen ble gjort kjent med i forbindelse med revisjonen av 2018-regnskapet. Riksrevisjonen merker seg at Finansdepartementet vil følge opp de maskinelle løsningene for oppfølging av utenland-

ske arbeidsgiveres rapporteringsplikter i styringsdialogen med Skatteetaten. Riksrevisjonen merker seg også at statsråden tar sikte på å orientere Stortinget nærmere. Riksrevisjonen vil følge saken videre.

2.4.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 er det gjennomført en revisjon av saksforhold innenfor Finansdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

DEPARTEMENTENES STYRINGSINFORMASJON OG RAPPORTERING TIL STORTINGET PÅ ET TVERRSEKTORIELT OMRÅDE MED BARNEFATTIGDOM SOM EKSEMPEL

Målet med revisjonen har vært å vurdere om departementene har tilstrekkelig styringsinformasjon på området barnefattigdom og om departementene rapporterer om oppnådde resultater av bevilgningsvedtakene på området for siste regnskapsår i Prop. 1 S. Undersøkelsen dekker regnskapsåret 2017, med tilhørende budsjettvedtak i 2016 og rapportering i 2018.

Hovedfunn

- Prop. 1 S gir ikke oversikt over bevilgningene til og resultatene av den tverrsektorielle strategien mot barnefattigdom.
- Departementene har ikke tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom gjennom årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon.

Riksrevisjonens merknader

Prop. 1 S gir ikke oversikt over bevilgningene til og resultatene av den tverrsektorielle strategien mot barnefattigdom

Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at budsjettproposisjonene ikke gir bedre oversikt over regjeringens arbeid mot barnefattigdom og tilhørende bevilgninger og resultater.

Departementene har ikke tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom gjennom årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon

Mangelfull kobling mellom tiltak og tilhørende strategier og formål i styringsdialogen kan medføre at formålet med tiltakene ikke belyses tilstrekkelig, og gi risiko for at styringsinformasjonen og -dialogen i for liten grad ser aktiviteter og tjenesteleveranser i sammenheng med ønskede bruker- og samfunns effekter. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at departementene ikke har gitt tydeligere styringssignaler om forventet framdrift, resultater og tilhørende rapportering for tiltakene som inngår i arbeidet mot barnefattigdom.

Riksrevisjonens anbefalinger

- Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet
- beskriver i reglement for økonomistyring i staten hvordan det skal rapporteres på tverrsektorielle satsinger
- tydeliggjør og videreutvikler føringene for omtale av sammenhengen mellom sektorspesifikke bevilgninger og resultater av tverrsektorielle satsinger i budsjettproposisjonene
- tydeliggjør hvordan styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter kan legge til rette for en diskusjon om tiltakenes bidrag til overordnede mål, inkludert bidrag til resultatene av tverrsektorielle satsinger.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at det etter statsrådens vurdering ikke er hensiktsmessig at økonomiregelverket for staten beskriver hvordan departementene skal rapportere på tverrsektorielle satsinger. Det framgår også at statsråden mener det ikke er behov for å tydeliggjøre og videreutvikle føringene for å omtale sammenhengen mellom sektorspesifikke bevilgninger og resultater av tverrsektorielle satsinger i budsjettproposisjonene.

Riksrevisjonen merker seg også at statsråden ikke har kommentarer til undersøkelsens hovedfunn og merknader, som er grunnlaget for anbefalingene. Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om departementene har tilstrekkelig styringsinformasjon på området barnefattigdom, og om departementene rapporterer om oppnådde resultater av bevilgningsvedtakene for siste regnskapsår i Prop. 1 S. Undersøkelsen viser at Prop. 1 S ikke gir oversikt over bevilgningene til og resultatene av den tverrsektorielle innsatsen mot barnefattigdom. Rapporteringen om resultater for de enkelte tiltakene omfatter hovedsakelig aktiviteter og tjenesteleveranser, og i liten grad effekter av innsatsen, til tross for at flertallet av målene for bevilgningene i budsjettproposisjonene for de berørte departementene viste til ønsket effekt for brukere og samfunn. Undersøkelsen viser også at departementene ikke har tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom gjennom årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon.

Riksrevisjonen konstaterer at statsråden mener at gjeldende rammeverk for regjeringens budsjettarbeid og for statlig økonomistyring er hensiktsmessig utformet, også for tverrsektorielle satsinger. Riksrevisjonen mener likevel at Finansdepartementet bør følge opp at departementene i større grad oppfylder bevilgningsreglementets krav til innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene for tverrsektorielle satsinger som departementet legger fram for Stortinget, herunder

opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.

Riksrevisjonen vil understreke at barnefattigdom er et svært aktuelt eksempel på én av flere tverrsektorielle satsinger hvor det er behov for informasjon til Stortinget om status og samlet effekt av innsatsen. Dette er viktig for å ivareta Stortingets behov for helhetlig resultatinformasjon som bidrag til Stortingets grunnlag for de bevilgningsvedtakene det fatter.

2.4.3 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen ikke har modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Finansdepartementets ansvarsområde.

Komiteen viser til uttalelsen om administrativt regelverk i Skatteetaten, hvor Riksrevisjonens sluttmerknad er:

«Riksrevisjonen merker seg at Finansdepartementet vil følge opp de maskinelle løsningene for oppfølging av utenlandske arbeidsgiveres rapporteringsplikter i styringsdialogen med Skatteetaten. Vi merker oss også at Statsråden tar sikte på å orientere Stortinget nærmere. Riksrevisjonen vil følge saken videre.»

Komiteen imøteser den varslede orienteringen til Stortinget.

Komiteen viser til at i revisjonsåret 2018 er det gjennomført en revisjon av departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på et tverrsektorielt område med barnefattigdom som eksempel. Komiteen viser til at Riksrevisjonen har gjort følgende hovedfunn:

- Prop. 1 S gir ikke oversikt over bevilgningene til og resultatene av den tverrsektorielle strategien mot barnefattigdom.
- Departementene har ikke tilstrekkelig informasjon om resultatene av strategien mot barnefattigdom gjennom årsrapportene og andre kilder for styringsinformasjon.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens anbefalinger til Finansdepartementet og støtter disse. Videre viser komiteen til Riksrevisjonens sluttmerknad og vil spesielt fremheve følgende som komiteen slutter seg til:

«Riksrevisjonen vil understreke at barnefattigdom er et svært aktuelt eksempel på én av flere tverrsektorielle satsinger hvor det er behov for informasjon til Stortinget om status og samlet effekt av innsatsen. Dette er viktig for å ivareta Stortingets behov for helhetlig resultatinformasjon som bidrag til Stortingets grunnlag for de bevilgningsvedtakene det fatter.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialis-

tisk Venstreparti, viser til at det ikke er første gang at Riksrevisjonen kritiserer regjeringens innsats mot barnefattigdom, og viser til merknadene fra Sosialistisk Venstreparti i Innst. 63 S (2018–2019). Det er nå to år siden den forrige strategien fra regjeringen mot barnefattigdom, Barn som lever i fattigdom (2015–2017), gikk ut. Barne- og familiedepartementet har varslet at det vil komme en ny samarbeidsstrategi for barn i lavinntektsfamilier i løpet av 2019. Disse medlemmer mener det er viktig at man snarest får på plass en ny strategi for arbeidet mot barnefattigdom, for at både planverk, gjennomføring av tiltak og rapportering til Stortinget om temaet blir styrket.

2.5 Forsvarsdepartementet

2.5.1 Finansiell revisjon – hovedfunn Forsvarets og Forsvarsmaterielle regnskaper

Riksrevisjonen kunne for regnskapsåret 2016 ikke ta stilling til om Forsvarets og Forsvarsmaterielle regnskaper ga et rettviseende bilde av virksomhetenes aktiviteter, jf. Dokument 1 (2017–2018). Forholdet ble første gang omtalt i Dokument 1 for 2015 (2016–2017), da etableringen av Forsvarsmateriell var besluttet. I Innst. 144 S (2016–2017) la en samlet kontroll- og konstitusjonskomité til grunn at økonomireglementet skulle etterleves fra og med regnskapsåret 2016. Komiteen konstaterer at så ikke skjedde.

I Innst. 115 S (2017–2018), jf. Dokument 1 (2017–2018), uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at det var sterkt kritikkverdige at Forsvaret og Forsvarsmateriell ikke framla reviderbare regnskaper i 2016 og 2017, og de ba statsråden orientere Stortinget om framdriften i arbeidet med å få rutinene på plass i løpet av våren 2018.

Både Forsvaret og Forsvarsmateriell fikk revisjonsberetninger med forbehold om flere av regnskapslinjene i årsregnskapene også for 2017, jf. Dokument 1 (2018–2019).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 125 S (2018–2019) at komiteen hadde merket seg at Riksrevisjonen for 2017 hadde gitt modifiserte beretninger for Forsvaret og Forsvarsmateriell, og de konstaterte at opprettelsen av Forsvarsmateriell framstod som svært dårlig forberedt. Komiteen forutsatte at de skulle bli holdt orientert om utviklingen.

Etter 2016 er det nedlagt et betydelig arbeid i begge virksomhetene for å bedre regnskapskvaliteten. Fra 2018 var det for første gang mulig å skille regnskapsføringen for de to virksomhetene i det felles økonomisystemet. Regnskapsrapporteringen har fått bedre kvalitet.

Forsvarsmateriell har mottatt umodifisert revisjonsberetning om regnskapet for 2018.

Forsvaret har også for 2018 mottatt modifisert revisjonsberetning for regnskapet, men med færre forbehold enn forrige år.

MERVERDIAVGIFT PÅ FORSVARSEKTOREN

Den finansielle revisjonen av Forsvarsdepartementet og underliggende virksomheter har avdekket brudd på lov om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven). Ifølge merverdiavgiftsloven § 1-1 er merverdiavgift en avgift til staten som skal beregnes ved omsetning, uttak og innførsel av varer og tjenester. Etter merverdiavgiftsloven § 2-1 skal næringsdrivende og offentlig virksomhet registreres i Merverdiavgiftsregisteret når omsetning og uttak som er omfattet av loven, til sammen har overstegget 50 000 kroner i en periode på tolv måneder.

Forsvarsdepartementet har tolket merverdiavgiftsloven slik at virksomhetene i forsvarssektoren er å anse som ett avgiftssubjekt, og har derfor gitt føringer om at de underliggende virksomhetene ikke er avgiftspliktige for sin interne samhandling. Som følge av dette har Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) ikke beregnet merverdiavgift på avgiftspliktig salg til andre virksomheter i sektoren. Forholdet er gjennomgående for all omsetning. Manglende avgiftsberegning har imidlertid bare hatt konsekvens for revisjonsberetningen for regnskapet til FFI. For de andre virksomhetene har manglende beregnet utgående merverdiavgift ikke vært av en slik størrelse at det har fått konsekvenser for revisjonsberetningene.

Finansdepartementet, som er regelverksforvalter på området, har uttalt at de ulike enhetene i forsvarssektoren er selvstendige avgiftssubjekter. Riksrevisjonen legger Finansdepartementets forståelse til grunn for sin vurdering av kravet til etterlevelse av merverdiavgiftsloven. Forsvarsdepartementet har vært kjent med Finansdepartementets og Riksrevisjonens tolkning av regelverket.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Forsvarsdepartementets føringer om merverdiavgift på sektoren medfører at de underliggende virksomhetene bryter merverdiavgiftsloven. Dette får konsekvenser for revisjonsberetningen om regnskapet til en av seks virksomheter og administrativ uttalelse for fire av seks virksomheter i 2018.

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt seks revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og fem til underliggende virksomheter.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har avgitt modifiserte revisjonsberetninger for regnskapet for 2018 til Forsvaret og Forsvarets forskningsinstitutt.

Følgende forhold har ført til modifiseringene:

Forsvaret

Forsvarets ammunisjonsbeholdninger ble i åpningsbalansen for virksomhetsregnskapet i 2016 verdsett for lavt. Ammunisjonsbeholdningene reflekterte ikke gjenanskaffelseskosten, det vil si hva det ville kostet å anskaffe tilsvarende ammunisjon i dag, slik statlige regnskapsstandarder (SRS) krever. Siden 2016 har Forsvaret arbeidet med å estimere gjenanskaffelseskost og korrigere åpningsbalansen. Det er ikke dokumentert hvordan estimatet er utarbeidet, og Riksrevisjonen kan ikke vurdere om estimatet er pålitelig eller rettvise. Det er videre foretatt prisjusteringer etter åpningsbalanse i strid med SRS, og det er avdekket et betydelig omfang av differanser mellom priser ført i lagersystemet og tilhørende dokumentasjon.

På grunn av dette har det ikke vært mulig å fastslå hvorvidt, og i så tilfelle hvor mye, den regnskapsførte verdien av Beholdning av varer og driftsmateriell skulle vært justert, og hvordan dette ville påvirket andre regnskapslinjer i virksomhetsregnskapet. Riksrevisjonen kan derfor ikke bekrefte regnskapslinjen Beholdning av varer og driftsmateriell i Forsvarets årsregnskap for 2018. Dette har betydning for det periodiserte virksomhetsregnskapet som bokføres etter SRS, men det påvirker ikke statsregnskapet, som bokføres etter kontantprinsippet.

Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har ikke beregnet merverdiavgift på avgiftspliktig salg til andre virksomheter i forsvarssektoren og har heller ikke krevd fradrag for merverdiavgift på anskaffelser, som de har rett til. En betydelig andel av FFIs salgs- og leieinntekter består av salg til andre virksomheter i sektoren, og denne omsetningen burde i hovedsak vært fakturert med utgående mva. FFI vil også ha rett til fradrag for inngående merverdiavgift på anskaffelser av varer og tjenester til bruk i den avgiftspliktige virksomheten. En betydelig del av kostnadene i tilknytning til avgiftspliktig omsetning består imidlertid av arbeidstimer (lønn), som ikke er omfattet av merverdiavgiftsloven.

Riksrevisjonen har ikke hatt grunnlag til å fastsette hvor stort beløp manglende beregnet merverdiavgift utgjør, og kan dermed heller ikke beregne nøyaktig hvordan virksomhetens økonomiske stilling og regnskap ville fortonet seg dersom avgiften hadde vært behandlet riktig. Modifiseringen får ikke betydning for statsregnskapet, siden FFI er nettobudsjettet.

Ut over virksomhetene som er omtalt over, har ikke Riksrevisjonen kommentarer til de øvrige årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

Virksomheter med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk

Gjennom revisjonen av årsregnskapet og kontrollhandlinger som var nødvendige i henhold til ISSAI 4000-serien, er det avdekket brudd på merverdiavgiftsloven i Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt. Revisjonen viser at det ikke er beregnet merverdiavgift på omsetning til andre virksomheter i sektoren.

Ut over denne uttalelsen har Riksrevisjonen ikke kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk i virksomheter under departementets ansvarsområde.

Departementets oppfølging

Forsvarets og Forsvarsmaterielle regnskaper

Statsråden uttaler at det er positivt at Forsvarsmateriell nå har fått ren beretning. Forholdet som ligger til grunn for modifisert revisjonsberetning for 2018 for Forsvaret, vil følges særskilt opp i den tertialvise rapporteringen av etatens virksomhetsregnskap. Videre opplyser statsråden at Forsvarsdepartementet har hatt en tett oppfølging av Forsvarets og Forsvarsmaterielle regnskap siden opprettelsen av Forsvarsmateriell i 2016. Departementet vil videreføre dialogen med Forsvaret og Forsvarsmateriell om kvaliteten på virksomhetsregnskapet, herunder om Forsvarets ammunisjonsforvaltning. Statsråden har kommunisert til forsvarsjefen at det er en ambisjon at konklusjonen for 2019-regnskapet er umodifisert, og forventer at Forsvaret får ryddet opp i gjenstående forhold slik at det ikke blir forbehold til inneværende års regnskap.

Merverdiavgift på forsvarssektoren

Statsråden uttaler at Forsvarsdepartementet har tolket merverdiavgiftsloven slik at virksomhetene i sektoren er å anse som ett avgiftssubjekt. Forsvarsdepartementet anser at forsvarssektoren er å regne som en institusjon i merverdiavgiftslovens forstand og derfor ikke er avgiftspliktig for sin interne samhandel. Departementet har i alle fremlagte budsjettproposisjoner lagt denne praksisen til grunn. Statsråden opplyser videre at Forsvarsdepartementet er i dialog med Finansdepartementet, som er regelverksforvalter, med sikte på å komme til enighet om hvordan departementet skal tolke merverdiavgiftsloven.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen understreker at ved uenighet om lovanvendelsen må regelverksutsteder og -forvalters tolkning legges til grunn. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet nå er i dialog med Finansdepartementet om tolkningen av merverdiavgiftsloven.

2.5.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Forsvarsdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

2.5.3 Komiteens merknader

Forsvarsdepartementets ansvarsområde kjennetegnes både av betydelige driftsutgifter og store investeringer. Samlet bevilgning i 2018 var på 58,397 mrd. kroner, hvorav ca. 39 mrd. kroner gikk til drift og ca. 17 mrd. kroner til investeringer.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2018–2019) ikke kunne ta stilling til om Forsvarets og Forsvarsmaterielle regnskaper ga et rettviseende bilde av virksomheten. Forholdet var også omtalt i samme dokument året før.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen hevder at begge virksomheter har nedlagt et betydelig arbeid for å bedre regnskapskvaliteten. Forsvarsmateriell har mottatt en umodifisert revisjonsberetning om regnskapet for 2018, mens Forsvarets revisjonsberetning er modifisert, men med færre forbehold enn for året før. Komiteen registrerer følgelig at regnskapskvaliteten i Forsvaret er bedret, selv om man foreløpig ikke er i mål. Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger utviklingen nøye.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen ikke har gjennomført oppfølgingsrevisjoner på Forsvarets område i 2018.

Når det gjelder den finansielle revisjonen, har Riksrevisjonen avgitt seks revisjonsberetninger. To virksomheter har mottatt modifiserte beretninger – Forsvaret og Forsvarets forskningsinstitutt.

Komiteen viser til at det er avdekket feil ved praktisering av lov om merverdiavgift på forsvarssektoren ved at virksomhetene innen sektoren er behandlet som ett avgiftssubjekt ved intern samhandling. Dette er i strid med regelverksforvalter Finansdepartementets tolkning. Komiteen registrerer at bruddet på merverdiavgiftsloven har fått konsekvenser for revisjonsberetningen til en av seks virksomheter og administrativ uttalelse for fire av seks virksomheter i 2018.

I åpningsbalansen for virksomhetsregnskapet for året 2016 ble Forsvarets ammunisjonsbeholdning verdsett for lavt. Det har i ettertid ikke latt seg gjøre å dokumentere hvor mye den regnskapsførte verdien av «Beholdning og varer og driftsmateriell» skulle vært justert. Komiteen tar til etterretning at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte regnskapet på dette området i Forsvarets årsregnskap for 2018, men forutsetter at forholdet avklares og omtales i Dokument 1 (2020–2021).

Når det gjelder Forsvarets forskningsinstitutt, er det ikke beregnet merverdiavgift på salg til andre virksomheter innen forsvarssektoren, jf. omtale ovenfor. Komiteen tar til etterretning at Riksrevisjonen ikke me-

ner å ha grunnlag til å fastsette hvor stort beløp manglende merverdiavgift utgjør, og følgelig heller ikke hvilke konsekvenser det ville ha for regnskapet.

2.6 Helse- og omsorgsdepartementet

2.6.1 *Finansiell revisjon – hovedfunn*

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt tolv revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, ni til underliggende virksomheter og to til statlige fond.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Norsk pasientskadeerstatning forvalter to fond, Fond for pasientskadeordningen – offentlig helsetjeneste og Fond for pasientskadeordningen – privat helse-tjeneste. Regnskapene til fondene skal føres etter kontantprinsippet. De avlagte regnskapene for fondene er ikke satt opp etter kontantprinsippet, og Riksrevisjonen kan derfor ikke bekrefte at regnskapene gir et dekkende bilde av aktivitetene.

Ut over kommentaren om regnskapene til Norsk pasientskadeerstatning har ikke Riksrevisjonen kommentarer til årsregnskapene under departementets ansvarsområde.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Helsedirektoratet har fått modifisert beretning fordi mye av dokumentasjonen for driftsutgiftene, som for eksempel avtaler, ikke kan gjenfinnes. Dermed kan Riksrevisjonen heller ikke vurdere om disse utgiftene er betalt i samsvar med avtalte vilkår.

Ut over uttalelsen om administrativt regelverk over har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk til virksomhetene under departementets ansvarsområde.

ANDRE FORHOLD

Manglende gjennomføring av stortingsvedtak

Helsedirektoratet foretar oppgjør mellom aktører utenfor statsforvaltningen for bruk av fritt behandlingsvalg og for H-resept mellom apotek og helseforetak. For dette formålet har Stortinget gitt fullmakt til å føre utgifter på kapitler i statsbudsjettet uten bevilgning. I vedtaket er det forutsatt at aktørene skulle foreta akontoinnbetalinger, slik at staten ikke forskutterte utbetalingene. Det er ikke blitt gjennomført akontoinnbetalinger.

Konsekvensen av dette er at staten ved utgangen av 2018 forskutterte 49 mill. kroner til apotekene for H-resept.

Merutgifter og mindreinntekter

Av merutgiftene på 492 mill. kroner er 227 mill. kroner ikke dekket av merinntekter eller andre innsparin-

ger. Dette gjelder hovedsakelig utbetalinger til blant annet spesialisthjelp, psykologhjelp, tannbehandling i spesialisthelsetjenesten, egenandeler, legemidler og helsetjenester i kommunene. Utbetalingene reguleres av takstforskrifter, og endringene i takstene har medført økte utbetalinger i forhold til budsjettet. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet fungerer budsjetteringen på disse postene som en overslagsbevilgning, uten at postene er merket med stikkordet overslagsbevilgning.

Departementet har i sine forklaringer til statsregnskapet om avvik mellom budsjettet og regnskapet i flere tilfeller opplyst at avvikene skyldes inkurrier. Årsakene er blant annet budsjettering på feil post, utelatte stikkord, manglende overføring av overskuddsandel i Vinmonopolet og bruk av bevilgning under andre poster uten hjemmel.

2.6.2 *Saksforhold – hovedfunn*

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført én revisjon av saksforhold innenfor Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1. Under følger en oppsummering av denne.

OMORGANISERING AV ANSKAFFELSE SOMRÅDET

Målet med revisjonen har vært å vurdere om Helse- og omsorgsdepartementets endring av ansvar for anskaffelser i virksomhetene underlagt departementet har ført til en mer effektiv ressursbruk. I målet om mer effektiv ressursbruk ligger det en forventning om forbedret kvalitet på anskaffelsesprosesser og avtaler, og redusert ressursbruk.

Hovedfunn

- Kostnadene til gjennomføring av anskaffelser har blitt vesentlig høyere enn de var før omorganiseringen.
- Det er i liten grad målt om omorganiseringen har ført til bedre kvalitet innen anskaffelsesområdet.
- De potensielle gevinstene er overrapportert, og metoden for gevinstberegningene er uegnet for å vurdere de faktiske gevinstene ved omorganiseringen.
- De faktiske gevinstene er i liten grad realisert.
- Kostnadene ved etableringen av tjenestesenteret i Norsk Helsenett SF er ikke kjent.

Riksrevisjonens merknader

Kostnadene til gjennomføring av anskaffelser har blitt vesentlig høyere enn de var før omorganiseringen

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at omorganiseringen har medført betydelig kostnadsøkning for virksomhetene, og at den ikke har resultert i redusert ressursbruk som lå til grunn for omorganiseringen.

Det er i liten grad målt om omorganiseringen har ført til bedre kvalitet innen anskaffelsesområdet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Helse- og omsorgsdepartementet, til tross for at økt kvalitet er et mål, ikke har sørget for at kvaliteten på anskaffelsestjenestene eller avtalene måles systematisk.

De potensielle gevinstene er overrapportert, og metoden for gevinstberegningene er uegnet for å vurdere de faktiske gevinstene ved omorganiseringen

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at gevinstene er overrapportert, og at gevinstene er beregnet på en uhensiktsmessig måte.

De faktiske gevinstene er i liten grad realisert

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har fulgt opp om gevinstene realiseres. Denne informasjonen er en forutsetning for å kunne vurdere om omorganiseringen har resultert i økt effektivitet på anskaffelsesområdet.

Kostnadene ved etableringen av tjenestesenteret i Norsk Helsenett SF er ikke kjent

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at etableringen av tjenestesenteret finansieres av andre aktører i helse- og omsorgssektoren.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet:

- vurderer om anskaffelsesområdet er hensiktsmessig organisert i dag
- vurderer hvordan egenkapitalsituasjonen i Norsk Helsenett SF skal behandles
- sikrer realistisk rapportering av kostnader
- sikrer realistisk rapportering av kvalitative og kvantitative gevinster fra Norsk Helsenett SF og virksomhetene.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger på egnet måte. Riksrevisjonen forventer at departementet vil sikre at anskaffelsesfunksjonen i den sentrale helseforvaltningen fungerer effektivt og har høy kvalitet.

2.6.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2018 i Helse- og omsorgsdepartementet.

Komiteen viser til omorganiseringen av anskaffelsesområdet for virksomheter underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Et nyopprettet tjenestesenter i Norsk Helsenett SF har med virkning fra 2017 gjennomført alle anskaffelser omfattet av lov om offentlige an-

skaffelser i virksomhetene underlagt Helse- og omsorgsdepartementet.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens kritikk av at omorganiseringen har medført betydelig kostnadsøkning for virksomhetene, og at den ikke har resultert i redusert ressursbruk, som lå til grunn for omorganiseringen.

Komiteen er tilfreds med at statsråden tar funnene på alvor og at anbefalingene oppfattes som nyttige innspill, og at disse vil bli fulgt opp på egnet måte. Komiteen merker seg at departementet og Norsk Helsenett SF vil benytte kunnskapen som undersøkelsen har avdekket, til forbedringsarbeid.

2.7 Justis- og beredskapsdepartementet

2.7.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt 19 revisjonsberetninger. Av disse er 17 til underliggende virksomheter, én til Nasjonalt sikkerhetsfond (vergemålsfondet) og én til departementet.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTAELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

2.7.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 er det gjennomført én revisjon av saksforhold på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1. Det foreligger en rapport som er gradert «Begrenset» i henhold til sikkerhetsloven.

Nedenfor følger en ugradert oppsummering av revisjonen.

ANGREP MOT IKT-SYSTEMER I POLITI- OG LENSMANNSETATEN

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om etaten gjennom planlagte og systematiske tiltak beskytter sin informasjon mot dataangrep i henhold til krav i lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) og anbefalinger i anerkjente standarder.

Riksrevisjonens merknader

Politiet arbeider ikke systematisk med å planlegge og følge opp informasjonssikkerhet, og arbeidet vanskelig-

gjøres av kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at politiet ikke arbeider systematisk med planlegging og oppfølging av informasjonssikkerhet, og i henhold til krav i lov og forskrift. Det er videre kritikkverdig at IKT-tjenestene som er levert, ikke har det kvalitets- og sikkerhetsnivået som er forutsatt.

Det er gjennomført flere tiltak for å beskytte og overvåke etatens IKT-systemer, men fortsatt er det vesentlige svakheter i systemene.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at politiets arbeid med forebyggende og oppdagende sikkerhetstiltak ikke er i henhold til krav i lov og forskrift.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- ansvars- og styringslinjer for arbeidet med informasjonssikkerhet i politiet forenkles og klargjøres
- styringssystemet for informasjonssikkerhet ferdigstilles og gjennomføres i virksomheten i politiets enheter
- arbeidet med informasjonssikkerhet i politiet i større grad følger anbefalinger fra blant annet Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- sikkerhetsovervåkingen av politiets IKT-infrastruktur forbedres.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at departementet skal legge våre anbefalinger til grunn i det videre arbeidet med informasjonssikkerhet. Etter Riksrevisjonens mening har kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold konsekvenser for gjennomføringsevnen i arbeidet med informasjonssikkerhet.

2.7.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til rapporter om alvorlige svakheter i sikkerheten og kontrollen ved saksbehandlingen og utstedelsen av biometriske pass i Dokument 1 (2015–2016), Dokument 1 (2017–2018) og Dokument 1 (2018–2019). Komiteen har merket seg at prosjektet er ytterligere forsinket og først forventes ferdigstilt i 2020. Komiteen ber Riksrevisjonen redegjøre for status i arbeidet i Dokument 1 (2020–2021).

Komiteen viser videre til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. 125 S (2018–2019) med kritikk av manglende sikring og registrering av gjenstander politiet har foretatt beslag i, og komiteen har merket seg at arbeidet med å utvikle tilfredsstillende rutiner vil fortsette i årene fremover. Komiteen finner det kritikkverdig at rutiner som sikrer en tilfredsstillende behandling av beslag i straffesaker, fortsatt ikke er på plass.

Komiteen registrerer at Politidirektoratet er i gang med å følge opp svakheter ved våpenforvaltningen og at de fleste av Riksrevisjonens merknader skal være fulgt opp i 2019. Komiteen forventer at avdekkede svakheter avhjelpes i løpet av 2020.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpeker at politiet ikke arbeider systematisk med å planlegge, og også følge opp, informasjonssikkerheten. Videre at arbeidet blir vanskeliggjort av en kompleks organisering og fragmenterte ansvarsforhold.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har tatt opp utfordringene med informasjonssikkerhet over flere år – blant annet i 2005, da Riksrevisjonen påpekte at mange på rutiner, uklassifisert informasjon og at informasjon i systemene ikke var risikovurdert. I 2012 ble det også vist til at det fortsatt gjensto flere områder hvor det var behov for flere tiltak.

Komiteen viser til at det er gjennomført flere tiltak, men at det fortsatt er vesentlige svakheter i systemene.

Komiteen viser til at statsråden i januar i år ga Politidirektoratet i oppgave å utarbeide en plan og å iverksette tiltak for å beskytte informasjonen i politiet. Formålet med planen er å legge til rette for en helhetlig, systematisk oppfølging og styrking av informasjonssikkerheten. Planen er i tre faser, kort sikt (2019–2020), mellomlang sikt (2020–2022) og lengre sikt (2022–2024).

Komiteen viser videre til at statsråden forventer at man ved gjennomføring av tiltakene i planen kan lukke de mest kritiske sårbarheter og styringssystem for sikkerhet i løpet av 2020, og at resten av avvikene vil bli lukket innen 2024.

2.8 Klima- og miljødepartementet

2.8.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt ni revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, syv til underliggende virksomheter og én til Statens fiskefond.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Klima- og miljødepartementets område.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Klima- og miljødepartementets område.

2.8.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 har Riksrevisjonen ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Klima- og

miljødepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

2.8.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til Riksrevisjonens rapport og har ikke ytterligere kommentarer.

2.9 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

2.9.1 Finansiell revisjon — hovedfunn

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt 29 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, 27 til underliggende virksomheter og én til Sametinget.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Kommunal- og moderniseringsdepartementets område.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Kommunal- og moderniseringsdepartementets område.

2.9.2 Saksforhold — hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført to revisjoner av saksforhold innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsområde for rapportering i Dokument 1. Ett av saksforholdene er ikke vurdert som vesentlig, og revisjonen er derfor omtalt under punkt 3.9.3 Utviklingstrekk / oppfølging tidligere revisjoner.

BRUKEN AV DIGITALE LØSNINGER VED ETABLERING AV RESTAURANT

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvor effektivt utformet den digitale støtten er for etablerere som skal starte restaurant som aksjeselskap, og for saksbehandlere som skal behandle søknadene om bevilninger og godkjenninger.

Hovedfunn

- De digitale løsningene dekker ikke etablerernes behov for informasjon og veiledning.
- Muligheten til å gjenbruke informasjon blir ikke tilstrekkelig utnyttet.
- Det er for lite samarbeid og informasjonsflyt mellom de kommunale etatene.
- Potensialet for digital saksbehandling utnyttes ikke godt nok.

Riksrevisjonens merknader

De digitale løsningene dekker ikke etablerernes behov for informasjon og veiledning

Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at de digitale løsningene ikke dekker det behovet etablererne har for informasjon og veiledning. Det gir risiko for mangelfulle søknader og dermed lengre saksbehandlingstid. Det gir også risiko for at det ikke blir sendt inn søknad om godkjenning av søknadspliktige tiltak.

Muligheten til å gjenbruke informasjon blir ikke tilstrekkelig utnyttet

Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at manglende gjenbruk av informasjon fortsatt bidrar til at arbeidsprosessene for etablererne og saksbehandlingen i de offentlige virksomhetene ikke blir så rask og enkel som digitale løsninger gir muligheter for.

Potensialet for digital saksbehandling utnyttes ikke godt nok

Det vurderes som kritikkverdig at statlige virksomheter i stor grad sender svar til kommunene ved vanlig post istedenfor å bruke de mulighetene som digitale løsninger gir.

Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at regelverket i plan- og bygningsloven fortsatt ikke legger godt nok til rette for utvikling av gode selvbetjeningsløsninger og digitale verktøy for saksbehandlerne.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger opp:

- at offentlige myndigheter utvikler digitale tverrgående løsninger for å gjenbruke allerede innberettet informasjon slik at etablererne bare behøver å rapportere samme informasjon til myndighetene én gang
- at offentlige myndigheter utnytter potensialet for å digitalisere saksbehandlingen ytterligere
 - ved statlig satsing på et nasjonalt bevillingsregister med en funksjonalitet som kan effektivisere saksbehandlingen og korte ned ventetiden for etablererne
 - ved å motivere kommunale etater til å utnytte de digitale løsningene ved veiledning til etablererne for å sikre fullstendige søknader og kortere behandlingstid
 - ved at informasjons- og veiledningstiltak blir tilpasset kompleksiteten i regelverket i plan- og bygningsloven, og at digitale løsninger i større grad blir utnyttet for å sikre forutberegnelighet og etterlevelse
- at regelverket i plan- og bygningsloven i større grad legger til rette for utvikling av gode selvbetjenings-

løsninger for etablererne og gode digitale verktøy for saksbehandlerne.

2.9.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i 2018 gjennomførte en etterlevelserevisjon av Kommunal- og moderniseringsdepartementets forvaltning av tilskudd til nasjonale minoriteter. Komiteen viser i den forbindelse til at Riksrevisjonen konkluderer med at departementet i hovedsak forvalter tilskudd til nasjonale minoriteter i tråd med Stortingets vedtak og øvrige krav, og komiteen er tilfreds med dette.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at de digitale løsningene ikke dekker behovene for informasjon og veiledning ved etablering av restaurant. Komiteen er også enig med Riksrevisjonen i at kommunene må være flinkere til å bidra med gode digitale løsninger, slik at man kan unngå lang saksbehandlingstid og mangelfulle søknader, og legge til rette for at man bare behøver å rapportere samme informasjon til myndighetene én gang.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener at det er kritikkverdig at korrespondansen mellom kommunene og staten i en del tilfeller er unødvendig tidkrevende fordi noen statlige virksomheter i liten grad bruker digital postformidling, for eksempel politi- og lensmannsetaten.

Komiteen er tilfreds med at statsrådene mener at Riksrevisjonen tar opp mange viktige problemstillinger ved digitalisering og utvikling av tjenester til næringsdrivende. De er enige i at offentlig sektor må bli bedre på å gjenbruke informasjon den allerede har, og at den kan bli bedre på å digitalisere tjenestene innenfor byggesaksbehandling.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet og uavhengig representant Ulf Leirstein er videre tilfreds med at statsråden i sitt svar bekrefter at departementet har som strategi at offentlig sektor skal løse flere oppgaver digitalt og som sammenhengende tjenester, og at departementet mener det er aktuelt å ta opp flere av Riksrevisjonens anbefalinger.

2.10 Kulturdepartementet

2.10.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt 20 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, 13 til underliggende virksomheter og seks til fond.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsene om årsregnskapet for Kulturdepartementet og virksomhetene under Kulturdepartementets ansvarsområde.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsene om administrativt regelverk for Kulturdepartementet og virksomhetene under Kulturdepartementets ansvarsområde.

2.10.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det ikke gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Kulturdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1.

2.10.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at det i revisjonsåret 2018 ikke ble gjennomført revisjon av saksforhold innenfor Kulturdepartementet og virksomhetene under Kulturdepartementets ansvarsområde, og har ingen øvrige merknader.

2.11 Kunnskapsdepartementet

2.11.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

GENERELLE FORHOLD

Riksrevisjonen har i 2018 gjennomført en kontroll av UH-sektorens system for kalkulering av kostnader på eksternfinansierte prosjekter og etterlevelsen av kravet om rimelig fortjeneste på oppdragsprosjekt. Av veilederen til Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer går det fram at ved oppdragsfinansierte aktiviteter skal oppdragsgiveren dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg. Regelverket stiller videre krav om at det i tillegg skal beregnes en rimelig fortjeneste på oppdraget som skal hindre ulovlig konkurransevridende offentlig støtte.

Revisjonen viser at det er variasjoner i hvilken grad universitetene og høyskolene budsjetterer med fortjeneste i oppdragsvirksomheten sin. Revisjonen viser videre at den nasjonale fullkostmodellen fra 2015 (TDI-modellen), for beregning av kostnader knyttet til forskningsprosjekter, ikke er tatt i bruk i alle virksomhetene.

Kunnskapsdepartementet opplyser i brev av 3. mai 2019 at virksomhetene i UH-sektoren skal ta utgangspunkt i at oppdragsgiveren skal dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg. I tillegg skal det beregnes en rimelig fortjeneste på oppdraget som skal hindre ulovlig konkurransevridende offentlig støtte, jf. EØS-regelverket. Departementet opplyser at det er den enkelte virksomhet som ved hvert enkelt prosjekt må vurdere hva som er en rimelig fortjeneste.

Kunnskapsdepartementet forutsetter at når UH-virksomhetene er i direkte konkurranse i et marked, bør fortjenesten ligge på nivå med det som er vanlig i det aktuelle markedet, for ikke å være konkurransevridende.

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt 39 revisjonsberetninger. Av disse er 1 til departementet, 36 til underliggende virksomheter og 2 til statlige fond.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

For Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet er det avdekket brudd på administrative bestemmelser i Statens personalhåndbok kapittel 10.11. Representasjon, bevertning, utgifter til mat mv. og Finansdepartementets rundskriv R-105/2015 Bruk av betalingskort i statlige virksomheter ved anskaffelse av varer og tjenester. Dette gjelder krav til dokumentasjon og overholdelse av statens satser for beregning av bevertningsutgifter, og kravene til dokumentasjon ved bruk av firmakort med bedriftsansvar.

Ut over uttalelsen om administrativt regelverk over har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk til virksomhetene under departementets ansvarsområde.

2.11.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført to revisjoner av saksforhold innenfor Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

2.11.2.1 UBRUKTE BUDSJETTMIDLER VED UNIVERSITETER OG HØGSKOLER

Riksrevisjonen har høsten 2018 undersøkt utviklingen i ubrukte budsjettmidler ved statlige universiteter og høgskoler i perioden 2016–2018, og hvordan Kunnskapsdepartementet har gjort Stortinget kjent med denne utviklingen i forbindelse med det årlige budsjettarbeidet. Riksrevisjonen har videre undersøkt hvilke planer som foreligger for senere bruk av disse midlene, og om Kunnskapsdepartementet gjennom etatsstyringen har fulgt opp at bevilgningene er benyttet i samsvar med forutsetningene.

Hovedfunn

- Kunnskapsdepartementet har ikke fastsatt rammer for hvor store avsetninger som kan bygges opp, og ved utgangen av 2018 utgjorde avsetningene nær 3,3 mrd. kroner.
- Virksomhetene har ikke planer som samlet synliggjør hvordan de planlegger å benytte avsetningene av de ubrukte budsjettmidlene.

- Kunnskapsdepartementets årlige rapportering til Stortinget inneholder ikke samlet og entydig informasjon om utviklingen i ubrukte budsjettmidler.

Riksrevisjonens merknader

Kunnskapsdepartementet har ikke fastsatt rammer for hvor store avsetninger som kan bygges opp, og ved utgangen av 2018 utgjorde avsetningene nær 3,3 mrd. kroner

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har fastsatt rammer for universitets- og høgskolesektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler.

Virksomhetene har ikke planer som samlet synliggjør hvordan de planlegger å benytte avsetningene av de ubrukte budsjettmidlene

Ingen av de fem virksomhetene som omfattes av revisjonen, hadde ved utgangen av 2018 en samlet overordnet plan som synliggjør hvor store deler av avsetningene som er forpliktet til vedtatte framtidige formål, og hvor store andeler av avsetningene som er ubundne midler.

Kunnskapsdepartementets årlige rapportering til Stortinget inneholder ikke samlet og entydig informasjon om utviklingen i ubrukte budsjettmidler

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at utviklingen i universitets- og høgskolesektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler ikke kommer fram på en samlet og entydig måte i Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet:

- vurderer å utarbeide et regelverk for universitetenes og høgskolenes avsetninger av ubrukte budsjettmidler
- gir en samlet redegjørelse for utviklingen i universitetenes og høgskolenes avsetninger av ubrukte budsjettmidler i et eget punkt i den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden finner det lite hensiktsmessig å fastsette rammer for hvor store avsetninger den enkelte virksomhet kan ha. Riksrevisjonen understreker at det er viktig at virksomhetene utarbeider helhetlige planer som faktisk synliggjør framtidig bruk av avsetningene av ubrukte budsjettmidler.

2.11.2.2 BALANSEFØRING AV EIENDELER OG OPPRETTELSE AV ÅPNINGSBALANSE

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om universiteter og høyskoler og andre virksomheter under Kunnskapsdepartementet, som fører regnskap etter SRS, følger kravene til balanseføring av programvare og forskning og utvikling (FoU). I tidligere revisjoner har det vært observert feil eller manglende balanseføring av eiendeler i virksomheter under Kunnskapsdepartementet.

Hovedfunn

Virksomhetene under Kunnskapsdepartementet etterlever i varierende grad kravene i den statlige regnskapsstandard som omhandler balanseføring av eiendeler.

Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende virksomheter som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene.

Riksrevisjonens merknader

Virksomhetene under Kunnskapsdepartementet etterlever i varierende grad kravene i den statlige regnskapsstandard som omhandler balanseføring av eiendeler

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene på KD-sektoren i varierende grad etterlever de statlige regnskapsstandardene når det gjelder balanseføring og kostnadsføring av programvare. Uensartet regnskapsføring gir dårlig informasjonsverdi og reduserer muligheter for å sammenligne regnskapene.

Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende virksomheter som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at virksomhetene under Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlever de statlige regnskapsstandardene når det gjelder balanseføring og kostnadsføring av programvare. Uensartet regnskapsføring gir dårlig informasjonsverdi og reduserte muligheter for å sammenligne regnskapene.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet har gitt føringer til underliggende virksomheter som medfører at virksomhetenes regnskap ikke fullt ut følger kravene i de statlige regnskapsstandardene.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet:

- følger opp at virksomhetene etterlever de statlige regnskapsstandardene på en måte som sikrer at

regnskapene gir et dekkende bilde av inntekter, kostnader, eiendeler og gjeld.

2.11.3 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at Kunnskapsdepartementet har ansvar for en rekke viktige saksområder som blant annet barnehagesektoren, utdanning og forskning. Departementet har i alt 36 underliggende virksomheter og disponerte i 2018 119,4 mrd. kroner, hvorav 85,9 mrd. kroner gjaldt overføringer til andre. Statens driftsutgifter på departementsområdet utgjorde 6,7 mrd. kroner.

Komiteen viser til sine merknader til Dokument 1 (2018–2019), hvor man ba om å bli særlig orientert om utviklingen på tre områder, nemlig økonomisystemene i universitets- og høyskolesektoren, informasjonssikkerhet i forskningssystemer og statstilskudd til friskoler.

Når det gjelder det første, registrerer komiteen at Kunnskapsdepartementet bare i liten grad har tatt tak i problemene, og så langt bare kan vise til små forbedringer i høyskolesektorens økonomisystemer. Dette gir grunn til bekymring, og komiteen ber Riksrevisjonen følge utviklingen og redegjøre for status i Dokument 1 (2020–2021).

Komiteen har videre merket seg at arbeidet med å bedre informasjonssikkerheten i forskningssystemene er i gang, men fortsatt krever betydelig innsats.

Når det gjelder friskolene, registrerer komiteen at Kunnskapsdepartementet fastholder at Utdanningsdirektoratets tillits- og stikkprøvebaserte tilsyn med friskolene er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Komiteen stiller seg imidlertid undrende til Riksrevisjonens funn fra Dokument 1 (2018–2019) om at nær 80 prosent av skoler hvor det var identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ble disponert i strid med friskoleloven, kan hevdes å være underlagt tilsyn og kontroll i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at Riksrevisjonens dokumentasjon ikke skulle være tilstrekkelig dokumentasjon for at det er behov for skjerpede rutiner. Komiteen registrerer at departementet likevel vil styrke kontrollen og vurdere økt tilsyn med skolenes økonomiforvaltning. Komiteen ber Riksrevisjonen følge utviklingen og komme tilbake med statusrapport i Dokument 1 (2020–2021).

Komiteen viser til at det er avgitt 39 revisjonsberetninger, hvorav 1 til departementet, 36 til underliggende virksomheter og 2 til statlige fond. En av virksomhetene, Universitetet i Tromsø, har fått påtegning for brudd på administrative bestemmelser.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i revisjonsåret 2018 har gjennomført to revisjoner innenfor Kunnskapsdepartementets område. Gjennomgangen har avdekket at det ikke er fastsatt rammer for hvor store avsetninger som kan bygges opp. Ved utgangen av 2018 utgjorde avsetningene nær 3,3 mrd. kroner, tilsvarende ca. 10 prosent av bevilgningene. Videre at virksomhetene

ikke har planer som samlet viser hvorledes de tenker å benytte avsetningene, og at Kunnskapsdepartementets årlige rapportering til Stortinget ikke gir noen entydig samlet informasjon om utviklingen i ubrukte budsjettmidler. Rapporteringen omtaler ikke årsakene til at det foreligger avsetninger av ubrukte budsjettmidler, eller hvilke tiltak som er utsatt.

Komiteen har merket seg at statsråden finner det lite hensiktsmessig å fastsette rammer for hvor store avsetningene kan være. Komiteen vil imidlertid understreke viktigheten av klare retningslinjer for bruk av offentlige midler og støtter Riksrevisjonens anbefaling om at det bør utarbeides et regelverk for universitetenes og høgskolenes avsetninger av ubrukte budsjettmidler.

Komiteen har merket seg at det er fremlagt en oversikt over avsetningene i universitetene og høgskolenes i budsjettproposisjonen for 2020, men uten at årsakene klart fremgår. Komiteen forventer i forbindelse med budsjettet en årlig redegjørelse om utviklingen i avsetningene, der det fremgår hvordan avsetningene av ubrukte budsjettmidler påvirker virksomhetenes måloppnåelse og ressursbehov.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens påpeking av at virksomhetene under Kunnskapsdepartementet bare i varierende grad etterlever kravene i den statlige regnskapsstandarden som omhandler balanseføring av eiendeler. Komiteen forutsetter at Kunnskapsdepartementet følger opp Riksrevisjonens anbefaling og følger opp at virksomhetene etterlever de statlige regnskapsstandardene på en måte som sikrer at regnskapene gir et dekkende bilde av inntekter, kostnader, eiendeler og gjeld.

2.12 Landbruks- og matdepartementet

2.12.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

GENERELLE FORHOLD

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Landbruks- og matdepartementet, de underliggende virksomhetene og for fem fond (Landbrukets utviklingsfond, Reindriftens utviklingsfond, Utviklingsfond for skogbruket, Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter og Viltfondet). Alle underliggende virksomheter har utarbeidet årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt 10 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, fire til underliggende virksomheter og fem til fond.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Gjennom revisjonen av Mattilsynets årsregnskap for 2018 og kontrollhandlinger som ble funnet nødvendige i henhold til ISSAI 4000-serien, er det avdekket mangler etter reglement for økonomistyring i staten (reglementet) § 14 og etter bestemmelser om økonomistyring i staten (bestemmelsene) punkt 2.4 a) og f), 2.5.3, 2.5.4, 2.5.5, 4.2 f) og g), 5.4.1 og 5.4.2.2. Disse punktene handler i hovedsak om at virksomheten skal ha etablert systemer og rutiner for å sikre at inntektskrav blir fastsatt, utstedt og innbetalt med riktig beløp.

Mattilsynet har hjemmel til å fastsette og fakturere gebyrer på bakgrunn av gjeldende gebyrforskrifter og utførte tjenestehandlinger, men har ikke hensiktsmessige rutiner for å sikre at gebyrforskriftene blir forstått og praktisert på en enhetlig måte. Dette gjør at det er risiko for at tilsynsobjekter ikke behandles likt, og for at gebyr ikke ilegges i samsvar med regelverket.

Revisjonen viser følgende mangler:

- Det er ikke etablert etterkontroller som skal sikre at gebyr for veterinær grensekontroll er korrekt ilagt.
- Det ikke etablert retningslinjer som sikrer at faktisk gebyrpliktig aktivitet gebyrlegges ved tilsyn og kontroll med fiskehelse og fiskevelferd i akvakulturanlegg. Mattilsynet mangler et fullgodt system for registrering av brukt tid, som er en viktig faktor for å beregne størrelsen på gebyret.
- For enkelte gebyrordninger mangler det kontrollspor mellom inntektsgrunnlag og regnskap.
- Saksbehandlingssystemet MATS differensierer ikke mellom gebyrpliktige og ikke-gebyrpliktige tjenestehandlinger, og det har i tillegg begrensede rapporteringsmuligheter. Dette reduserer Mattilsynets muligheter til å etablere aggregerte kontroller og etterkontroller.

Ut over uttalelsen om administrativt regelverk over har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk for virksomhetene på departementets ansvarsområde.

Departementet opplyser at Riksrevisjonens merknader vil følges opp i styringsdialogen med Mattilsynet. Departementet vil legge vekt på at Mattilsynet gjennomfører tiltak som bidrar til at gebyrinnkreving er i tråd med regelverket.

ANDRE FORHOLD

I statsbudsjettet for 2018 ble det avsatt 75 mill. kroner over kapittel 1149, post 75 til investeringsstøtte for

landbruket. Midlene var ikke med i budsjettforslaget for 2018, men kom inn som en del av budsjettforhandlingene høsten 2017. Av næringskomiteens Innst. 8 S (2017–2018) fremgår det at investeringsstøtten skulle innrettes slik at den ble utnyttet i produksjoner som har produksjonsmuligheter i det norske markedet. Tildeling av midlene skulle skje gjennom Innovasjon Norge. Det ble lagt til grunn at eventuelle investeringsvirkemidler i kommende år skulle bevilges gjennom jordbruksavtalen. Den ekstraordinære bevilgningen i 2018 ble således gitt uten påføring av stikkordet «kan overføres».

I slutten av november 2018 mottok Landbrukets utviklingsfond (LUF) en kontantoverføring på 75 mill. kroner fra Landbruks- og matdepartementet. Opplysningene knyttet til overføringen sier at dette er ekstraordinære investeringsmidler bevilget på kap. 1149, post 75 som må utbetales innen 2018, og som derfor er overført LUF.

Riksrevisjonen anser at departementets kontantoverføring til LUF er i strid med ettårsprinsippet i bevilgningsreglementet.

Departementet har ingen kommentarer til forholdet.

2.12.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført to revisjoner av saksforhold innenfor Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde.

2.12.2.1 MYNDIGHETENES SAKSBEHANDLING OG KONTROLL AV PRODUKSJONSTILSKUDD OG AVLØSERTILSKUDD I JORDBRUKET

Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er i samsvar med gjeldende regelverk.

Hovedfunn

- Kommunens saksbehandling er vanskelig å etterprøve, og kommunenes kontroll av opplysninger i søknadene er mangelfull.
- Fylkesmannens oppfølging og kontroll av kommunene er mangelfull.
- Landbruksdirektoratet har ikke gjort nødvendige prioriteringer i kontrollarbeidet for å sikre god kvalitet i kommunenes saksbehandling av tilskudd og fylkesmennes kontrollarbeid.
- Landbruks- og matdepartementet har ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket.

Riksrevisjonens merknader

Kommunens saksbehandling er vanskelig å etterprøve, og kommunenes kontroll av opplysninger i søknadene er mangelfull

Funnene fra både saksgjennomgangen og intervjuene viser etter Riksrevisjonens vurdering at dokumentasjonen av kommunenes vurderinger av søknader og utplukk av foretak til risikobasert kontroll ikke er tilfredsstillende. Mangelfull dokumentasjon av vurderinger og risikovurderinger vanskeliggjør kontrollarbeidet for fylkesmannen og Landbruksdirektoratet, og gir risiko for at feil i kommunenes saksbehandling av søknader ikke blir oppdaget.

Fylkesmannens oppfølging og kontroll av kommunene er mangelfull

Riksrevisjonens undersøkelse viser at fylkesmennes kontroll og oppfølging av kommunenes saksbehandling av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket er mangelfull. Dette medfører at fylkesmannen ikke har godt nok grunnlag for å vurdere kvaliteten i kommunenes saksbehandling. Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at ikke alle fylkesmenn oppfyller kravet om løpende tildeling og sletting av brukerrettigheter og regelmessig gjennomgang av brukere av søknads- og forvaltningssystemet.

Landbruksdirektoratet har ikke gjort nødvendige prioriteringer i kontrollarbeidet for å sikre god kvalitet i kommunenes saksbehandling av tilskudd og fylkesmennes kontrollarbeid

Etter Riksrevisjonens vurdering gjør manglende risiko- og vesentlighetsvurderinger, ikke gjennomførte forvaltningskontroller og manglende analyser av informasjon fra søknads- og forvaltningssystemet at Landbruksdirektoratet ikke har tilstrekkelig grunnlag for en målrettet og effektiv kontroll av tilskuddsordningen. Riksrevisjonen finner dette kritikkverdige.

Landbruks- og matdepartementet har ikke iverksatt tilstrekkelige tiltak for å håndtere kjente utfordringer i saksbehandling og kontroll av produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket

Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at iverksatte tiltak i forvaltningskjeden fra Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet til fylkesmannen og til kommunene ikke har vært tilstrekkelige for å håndtere kjente svakheter i saksbehandling og kontroll av produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Landbruks- og matdepartementet:

- påser at Landbruksdirektoratet og fylkesmannen følger opp og kontrollerer produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket for å sikre at tilskudd blir riktig saksbehandlet og rett utbetalt, og at foretakene som søker tilskudd, får likeverdig behandling.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er kjent med de ekstraordinære forholdene sommeren 2018 som skapte betydelig merarbeid i forvaltningen. Riksrevisjonen vil understreke at flere av svakhetene var uavhengig av tørkesommeren, og at disse forholdene også var kjent for departementet før 2018.

2.12.2.2 MYNDIGHETENES INNSATS MOT ALVORLIGE BRUDD PÅ DYREVELFERDSLOVEN I LANDBRUKET

Målet med revisjonen har vært å vurdere i hvilken grad myndighetene legger til rette for og gjennomfører et målrettet tilsyn for å minimere omfanget av alvorlige brudd på regelverket for dyrevelferd i landbruket. Revisjonen har omfattet Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet.

Hovedfunn

- Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn.
- Gjentatte alvorlige brudd er ikke blitt avdekket på grunn av sen oppfølging fra Mattilsynet.
- Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven.
- Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.
- Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon.

Riksrevisjonens merknader

Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Mattilsynet ikke har kommet lenger i å systematisere tilgjengelige data fra ulike kilder. Konsekvensen er at risikobildest ikke blir dekkende, og grunnlaget for å risikobasere tilsynsvirksomheten blir dermed svakere.

Gjentatte alvorlige brudd er ikke blitt avdekket på grunn av sen oppfølging fra Mattilsynet

Etter Riksrevisjonens vurdering tar det for lang tid før kronisk dårlige dyrehold med fare for gjentakende brudd får ny inspeksjon av Mattilsynet. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig, og vil påpeke at det kan

føre til at brudd på dyrevelferdsloven kan fortsette over lang tid med alvorlige konsekvenser for dyrene.

Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven

Funnene både fra saksgjennomgangen og fra spørreundersøkelsen viser etter Riksrevisjonens vurdering at Mattilsynet ikke er flinke nok til å bruke de opptrappende virkemidlene de har til rådighet.

Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven

Sett i sammenheng med undersøkelsens funn om at det tar lang tid før Mattilsynet gjennomfører oppfølgingstilsyn, er det Riksrevisjonens vurdering at kronisk dårlige dyrehold får pågå for lenge. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig, og vil påpeke at konsekvensene kan være at dyr utsettes for lidelser.

Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon

Undersøkelsen viser at det ikke er mulig å hente ut statistikk og oversikter fra Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS som gir et dekkende bilde av arbeidet med dyrevelferdsområdet. Systemet har ikke alle de dataene som det skal rapporteres på. Dette medfører at det må føres skyggeregnskap, basert på data fra både MATS og andre systemer. Riksrevisjonen påpeker at Mattilsynet dermed ikke har systemer for å sikre seg nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Landbruks- og matdepartementet følger opp at:

- Mattilsynet utarbeider felles verktøy, systemer og rutiner for å avdekke de dyreholdene som har størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven.
- Mattilsynet tar i bruk tilgjengelige virkemidler overfor dyreholdere der dette er påkrevd, og trapper opp bruken av strengere virkemidler etter behov.
- Mattilsynet har en tett og systematisk oppfølging av kronisk dårlige dyrehold.
- Mattilsynet har systemer som gjør det mulig å rapportere nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er enig med statsråden i at Mattilsynet skal bruke inngripende virkemidler med varsomhet, men vil samtidig understreke at de sakene som ligger til grunn for undersøkelsen, gjelder dyreholdere hvor Mattilsynet over flere år har avdekket gjentatte al-

vorlige brudd på dyrevelferden. Likevel har Mattilsynet i mange av sakene ikke brukt noen andre virkemidler enn pålegg før det har fattet vedtak om aktivitetsforbud. I tillegg viser undersøkelsen at det er en stor gruppe blant inspektørene som mener at interne retningslinjer ikke er tydelige på når Mattilsynet skal ta i bruk ulike virkemidler overfor dyreholder. Det er etter Riksrevisjonens syn et klart behov for at Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet jobber med å sikre at bruken av virkemidler i større grad bidrar til at dyreholderne etterlever regelverket.

Riksrevisjonen mener statsråden i liten grad har svart på hvordan Landbruks- og matdepartementet vil følge opp at Mattilsynet tar i bruk tilgjengelige virkemidler overfor dyreholdere der dette er påkrevd, og trapper opp bruken av strengere virkemidler etter behov.

2.12.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til Riksrevisjonens rapport om myndighetenes saksbehandling og kontroll med produksjonstilskudd og avløsertilskudd i landbruket.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens hovedfunn og slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger. Riksrevisjonen anbefaler at Landbruks- og matdepartementet påser at Landbruksdirektoratet og fylkesmannen følger opp og kontrollerer produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket for å sikre at tilskudd blir riktig saksbehandlet og rett utbetalt, og at foretakene som søker tilskudd, får likeverdig behandling.

Komiteen viser til Riksrevisjonens rapport om myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven i landbruket og vil understreke hovedfunnene:

- Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn.
- Gjentatte alvorlige brudd er ikke blitt avdekket på grunn av sen oppfølging fra Mattilsynet.
- Mattilsynet har ikke en tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for de alvorlige sakene med brudd på dyrevelferdsloven.
- Det tar for lang tid for Mattilsynet å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.
- Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens anbefalinger og støtter opp om disse.

Riksrevisjonen anbefaler at Landbruks- og matdepartementet følger opp at:

- Mattilsynet utarbeider felles verktøy, systemer og rutiner for å avdekke de dyreholdene som har størst risiko for brudd på dyrevelferdsloven.
- Mattilsynet tar i bruk tilgjengelige virkemidler overfor dyreholdere der dette er påkrevd, og trapper opp bruken av strengere virkemidler etter behov.
- Mattilsynet har en tett og systematisk oppfølging av kronisk dårlige dyrehold.
- Mattilsynet har systemer som gjør det mulig å rapportere nødvendig styringsinformasjon på en effektiv måte.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er en rekke nylige hendelser som viser et påtrengende behov for styrket tilsyn med dyrevelferden i landbruket, blant annet funnene Mattilsynet gjorde ved tilsyn av svinproduksjonen i Rogaland i 2017–2018, og dyreholdet som kom fram i NRK Brennpunkt-dokumentaren Griseindustriens hemmeligheter sommeren 2019. Riksrevisjonens funn bekrefter dette behovet og dokumenterer en rekke mangler ved dagens tilsyn av dyrevelferden i landbruket. På den bakgrunn har Arne Nævra, Torgeir Knag Fylkesnes og Lars Haltbrekken fremmet Dokument 8:10 S (2019–2020), blant annet for å bidra til at Riksrevisjonens anbefalinger følges opp.

2.13 Nærings- og fiskeridepartementet

2.13.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

GENERELLE FORHOLD

Årsregnskapene er avlagt og oppstilt som forutsatt for Nærings- og fiskeridepartementet, de underliggende virksomhetene og to fond. Alle de underliggende virksomhetene har utarbeidet og publisert årsrapport i tråd med kravene i regelverk for økonomistyring i staten (økonomiregelverket). Departementet utarbeider ikke årsrapport.

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Riksrevisjonen har avgitt 30 revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og 24 til underliggende virksomheter. I tillegg er det avgitt revisjonsberetninger til Garantikassen for fiskere, Likviditetsfondet i Pensjonstrygden for fiskere, Investeringsfond for Investinor AS, fond for Tapsavsetning – egenkapitalinnskudd til SNSK, samt utlånsordningen som forvaltes av Eksportkreditt Norge AS.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Nærings- og fiskeridepartementets område.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Nærings- og fiskeridepartementets område.

2.13.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført én revisjon av saksforhold innenfor Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde.

2.13.2.1 ETATS- OG VIRKSOMHETSSTYRINGEN AV HAVFORSKNINGSINSTITUTTET

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Havforskningsinstituttets (HI) styring og oppfølging er organisert slik at etatens mål nås på en effektiv måte, og om Nærings- og fiskeridepartementet har fulgt opp dette gjennom etatsstyringen.

Hovedfunn

- Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse.
- Det er svakheter i Havforskningsinstituttets system for internkontroll.
- Nærings- og fiskeridepartementet har lite informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt.

Riksrevisjonens merknader

Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at HI ikke har etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse. Svakheterne i HIs systemer for styring og oppfølging av virksomheten innebærer en risiko for manglende måloppnåelse og for at HIs ressurser ikke utnyttes på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Det er svakheter i Havforskningsinstituttets system for internkontroll

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at HI ikke har etablert gode nok systemer, rutiner og prosesser for internkontroll og for å identifisere risikofaktorer i tråd med økonomibestemmelsene. Svakheterne innebærer at HI ikke har nødvendige verktøy for å prioritere og for å iverksette korrigerende tiltak som kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

Nærings- og fiskeridepartementet har lite informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke har utarbeidet et mål- og resultatstyringssystem som gir tilstrekkelig informasjon om i hvilken grad HI utnytter ressursene sine effektivt.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet:

- følger opp at Havforskningsinstituttet etablerer et velfungerende system som bidrar til bedre styring og til kunnskap om måloppnåelse og effektiv drift
- i arbeidet med nytt mål- og resultatstyringssystem i større grad innhenter informasjon som gir grunnlag for å vurdere om Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt

Riksrevisjonens sluttmerknad

I overvåkingen av fiskebestandene sammenlikner ikke Havforskningsinstituttet ressursbruken på oppgaver som gjentas årlig. Statsråden mener det er tilstrekkelig at de samlede kostnadene for denne datainnsamlingen følges over tid.

Etter Riksrevisjonens oppfatning vil de samlede kostnadene til datainnsamling alene være lite egnet til å vurdere og forbedre ressursutnyttelsen i Havforskningsinstituttets overvåkningsoppgaver.

2.13.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke har noen bemerkninger til årsregnskapet eller administrativt regelverk for noen av virksomhetene på Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde. Dette er komiteen godt fornøyd med.

I revisjonsåret 2018 er det gjennomført en revisjon av saksforholdet innenfor Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde. Dette gjelder etats- og virksomhetsstyringen av Havforskningsinstituttet.

Hovedfunnene kan oppsummeres som følger:

- Havforskningsinstituttet har ikke etablert et godt nok system for å følge opp måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse.
- Det er svakheter i Havforskningsinstituttets system for internkontroll.
- Nærings- og fiskeridepartementet har lite informasjon om hvorvidt Havforskningsinstituttet utnytter ressursene sine effektivt.

Komiteen viser til at statsråden vil følge opp funnene blant annet ved at det vil bli utarbeidet et bedre mål- og resultatstyringssystem for Havforskningsinstituttet. Når det nye mål- og resultatstyringssystemet er på

plass, vil statsråden be instituttet om å operasjonalisere sine egne strategier. Departementet vil også følge opp svakheter i instituttets system for internkontroll i den videre styringsdialogen. Dette er komiteen fornøyd med og ber om å bli holdt orientert om utviklingen.

2.14 Olje- og energidepartementet

2.14.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt fire revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og tre til underliggende virksomheter.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene på Olje- og energidepartementets ansvarsområde.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk til noen av virksomhetene under Olje- og energidepartementets ansvarsområde.

2.14.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført én revisjon av saksforhold innenfor Olje- og energidepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1. Under følger en oppsummering av denne.

SIKRING MOT DATAANGREP I OLJEDIREKTORATET

Riksrevisjonen har i 2018 gjennomført en revisjon for å vurdere ODs arbeid med å sikre virksomheten og IKT-systemene mot dataangrep. Målet med revisjonen har vært å kontrollere om OD arbeider systematisk med å forhindre dataangrep og oppdage urettmessig tilgang til IKT-systemer.

Hovedfunn

- OD har etablert et grunnlag for systematisk arbeid med informasjonssikkerheten.
- OD har vesentlige mangler i gjennomføringen av sentrale aktiviteter i styringssystemet.
- IKT-systemer har svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep.
- OD har feilrapportert til departementet om sikkerhetstilstanden.

Riksrevisjonens merknader

OD har vesentlige mangler i gjennomføringen av sentrale aktiviteter i styringssystemet

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at vurdering av systemer, med påfølgende risikovurdering

og sikkerhetsplanlegging, fortsatt har vesentlige mangler.

IKT-systemer har svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at Oljedirektoratets IKT-systemer fortsatt har svakheter som kan utnyttes i forbindelse med dataangrep.

OD har feilrapportert til departementet om sikkerhetstilstanden

Riksrevisjonen finner det sterkt kritikkverdig at direktoratet har feilrapportert om den faktiske sikkerhetstilstanden til Olje- og energidepartementet.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Olje- og energidepartementet:

- påser at Oljedirektoratet etablerer et tilfredsstillende styringssystem for informasjonssikkerhet i samsvar med eForvaltningsforskriften § 15
- sikrer at Oljedirektoratet rapporterer korrekt informasjon om informasjonssikkerheten i direktoratet.

2.14.3 Komiteens merknader

Komiteen er samd med Riksrevisjonen i at det er sterkt kritikkverdig at Oljedirektoratet ikkje har kome langt nok i å sikra sine IKT-system. Disse har svakheiter som uvedkomande kan utnytta. I fleire av sine IKT-system handsamar Oljedirektoratet informasjon som ikkje bør koma på avvegar til utanforståande. Dette er blant anna politisk, børs- og forretningssensitiv informasjon som søknadar om produksjonslisensar på norsk sokkel og forskingsrapportar utarbeidde av oljeselskapa. Kritikken frå Riksrevisjonen er ikkje av ny dato. Og komiteen vil understreka kor viktig det er at Olje- og energidepartementet no syter for at Oljedirektoratet etablerer eit tilfredsstillande styringssystem for informasjonstryggleiken i samsvar med eForvaltningsforskrifta.

Komiteen vil òg vektleggja statsråden og departementet sitt ansvar for å fylgje opp denne saka. Oljedirektoratet har rapportert til departementet at «den generelle sikkerhetstilstanden i OD er svært god», noko Riksrevisjonen karakteriserer som sterk feilrapportering og sterkt kritikkverdig.

Statsråden må no syte for at Oljedirektoratet rapporterer korrekt informasjon om korleis dei sikrar seg mot dataangrep, og at metodane dei brukar for å vurdere risiko, er gode nok. Komiteen deler Riksrevisjonen sine konklusjonar om at departementet må fylgje opp denne saka, slik at Oljedirektoratet etablerer eit tilfredsstillande styringssystem for informasjonstryggleik, og ikkje minst sikrar at Oljedirektoratet rapporterer korrekt informasjon om IKT-tryggleiken i direktoratet.

2.15 Samferdselsdepartementet

2.15.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt tolv revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet, ni til underliggende virksomheter og to til statlige fond.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERT REVISJONSBERETNING

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om årsregnskapet for noen av virksomhetene under Samferdselsdepartementet.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Statens vegvesen har mottatt revisjonsberetning med modifisering av uttalelse om administrativt regelverk.

Begrunnelsen for modifiseringen er brudd på bestemmelser om økonomistyring i staten. Det er mangelfull registrering i og svak oppfølging av oversikten over eiendeler i Statens vegvesen.

Ut over uttalelsen om administrativt regelverk over har ikke Riksrevisjonen kommentarer til etterlevelsen av administrativt regelverk til virksomhetene under departementets ansvarsområde.

2.15.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 ble det gjennomført én revisjon av saksforhold innenfor Samferdselsdepartementet. Under følger en oppsummering av revisjonen.

ETATS- OG VIRKSOMHETSSTYRINGEN AV LUFTFARTSTILSYNET

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Luftfartstilsynets styring og oppfølging er innrettet slik at etatens mål nås på en effektiv måte, og om Samferdselsdepartementet har fulgt opp dette gjennom etatsstyringen.

Hovedfunn

- Virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet er forbedret de senere årene, men viktige forutsetninger for effektiv drift er fortsatt ikke på plass.
- Luftfartstilsynet utnytter ikke informasjon om flysikkerhetsrisiko godt nok.
- Luftfartstilsynets gjennomføring av godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser er fortsatt for lite standardisert.
- Samferdselsdepartementet har ikke god nok kontroll med Luftfartstilsynets mål og resultater.

Riksrevisjonens merknader

Virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet er forbedret de senere årene, men viktige forutsetninger for effektiv drift er fortsatt ikke på plass

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Luftfartstilsynet i liten grad har utviklet en styring og oppfølging som sikrer og dokumenterer at ressursene etaten har til rådighet, utnyttes på en effektiv måte.

Luftfartstilsynet utnytter ikke informasjon om flysikkerhetsrisiko godt nok

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Luftfartstilsynet ennå ikke har etablert en god nok oppfølging av informasjon om flysikkerhetsrisiko. Dersom informasjon om flysikkerhetsrisiko ikke utnyttes godt nok, kan det føre til at viktige forhold som burde vært fulgt opp i dialog med aktørene i luftfarten eller gjennom tilsyn, ikke blir fulgt opp.

Luftfartstilsynets gjennomføring av godkjennings-, tilsyns- og regelverksprosesser er fortsatt for lite standardisert

At utførelsen av oppgaver er for lite standardisert, kan ha negative konsekvenser for dem som bruker Luftfartstilsynets tjenester, og for effektiviteten i arbeidet internt i Luftfartstilsynet. For at Luftfartstilsynet skal være i stand til å levere mer enhetlige tjenester med mer effektiv ressursutnyttelse, mener Riksrevisjonen at det fortsatt er behov for standardisering.

Samferdselsdepartementet har ikke god nok kontroll med Luftfartstilsynets mål og resultater

For at departementet skal kunne forbedre kontrollen med Luftfartstilsynets mål og resultater, mener Riksrevisjonen at det er behov for bedre styringsinformasjon om og oppfølging av måloppnåelse, effektivitet og resultater av Luftfartstilsynets virksomhet.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet:

- følger opp at Luftfartstilsynet arbeider systematisk med å videreutvikle virksomhetsstyringen, blant annet for at etaten skal kunne sikre effektiv drift og utnytte informasjon om flysikkerhetsrisiko bedre
- sikrer forbedret styringsinformasjon om og oppfølging av Luftfartstilsynets måloppnåelse, effektivitet og resultater.

Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen vil understreke at selv om virksomhetsstyringen av Luftfartstilsynet er forbedret de senere

årene, er det viktig at etaten får på plass et ressursstyringssystem som gir bedre kontroll med effektiviteten i driften og et bedre grunnlag for å prioritere mellom oppgaver. I tillegg er det behov for at etaten styrker arbeidet med å gjennomføre utviklingsprosjekter og ytterligere standardisere gjennomføringen av sentrale oppgaver som godkjenning-, tilsyns- og regelverksprosesser. Videre er det behov for at etaten utnytter informasjonen om flysikkerhetsrisiko bedre.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan Luftfartstilsynet effektivisere reisevirksomheten ved å endre tilsynsmetodikken, for eksempel ved å gjennomføre mer forberedende arbeid fra hovedkontoret. Samtidig kan etaten redusere tilsynsfrekvensen for en del tilsynsobjekter ved å gå over til et mer risikobasert utvalg av tilsynsobjekter. Dette krever at Luftfartstilsynet utnytter informasjon om og dokumenterer tilsynsobjektene flysikkerhetsrisiko bedre. Denne type tiltak kan gi behov for færre og mer avgrensede reiser i forbindelse med tilsyn.

Riksrevisjonen merker seg at Luftfartstilsynet arbeider med å øke kvaliteten på informasjonen i fagsystemet, slik at etaten kan beregne gebyrer mer nøyaktig.

2.15.3 Komiteens merknader

Samferdsledepartementet sitt ansvarsområde er kjenneteikna av løyvingar til vegformål, særskilde transporttiltak, jernbaneformål og kystforvaltning. Løyvingane går mellom anna til investeringar og tilskottordningar til store prosjekt som går over fleire år. Komiteen har i denne samanhengen merka seg Riksrevisjonen si opplysing om at budsjettposten for Skredsikring av fylkesvegar ved utgangen av 2018 hadde eit mindreforbruk på 461 mill. kroner. Dette er ein auke frå 376 mill. kroner i 2017, og dette kjem av forseinkingar for fleire prosjekt i ei rekke fylke. Komiteen forventar at departementet og statsråden fylgjer opp denne særskilte saka, slik at det blir fortgang i det viktige arbeidet med å rassikra farlege fylkesvegar, i samsvar med det vedtekne budsjettet.

Komiteen har òg merka seg at budsjettposten «særskilte tilskott til store kollektivprosjekt» hadde eit samla mindreforbruk på 479 mill. kroner for budsjettåret 2018. Prosjektet Bussveien på Nord-Jæren står for 325 mill. kroner, som kjem av forseinka anleggsstart.

Komiteen viser òg til Riksrevisjonen sine funn om Luftfartstilsynet. Styringa har betra seg dei seinare åra, men framleis er viktige føresetnader for effektiv drift ikkje på plass. Eit anna funn er at Luftfartstilsynet ikkje utnyttar informasjon om flysikkerheitsrisiko godt nok. Flysikkerheita er ifylgje Luftfartstilsynet betra dei seinare åra. Men komiteen har merka seg Riksrevisjonen sine opplysingar om at det skjer personskadar årleg, og at det er utfordringar innanfor innanlands helikoptertransport, allmennflyging og luftsport. Departemen-

tet har heller ikkje god nok kontroll med Luftfartstilsynet sine mål og resultat.

Komiteen vil understreke at det er viktig at Samferdsledepartementet fylgjer Riksrevisjonen sine tilrådingar, og er nøgd med at statsråden i sitt svarbrev skriv at departementet vil dra nytte av resultatane frå Riksrevisjonen si undersøking i si vidare oppfølging av tilsynet.

2.16 Utenriksdepartementet

2.16.1 Finansiell revisjon – hovedfunn

RESULTATET AV DEN FINANSIELLE REVISJONEN

Det er avgitt tre umodifiserte revisjonsberetninger. Av disse er én til departementet og to til underliggende virksomheter.

VIRKSOMHETER MED MODIFISERING AV UTTALELSE OM ADMINISTRATIVT REGELVERK

Riksrevisjonen har ikke modifisert uttalelsen om administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Utenriksdepartementets ansvarsområde.

2.16.2 Saksforhold – hovedfunn

I revisjonsåret 2018 er det gjennomført to revisjoner av saksforhold innenfor Utenriksdepartementets ansvarsområde som rapporteres i Dokument 1. Nedenfor følger en oppsummering av revisjonen.

2.16.2.1 UTENRIKSDEPARTEMENTETS ETTERLEVELSE AV ANSKAFFELSESGELVERKET

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Utenriksdepartementet i perioden 2017 og 2018 har gjennomført anskaffelser i samsvar med anskaffelsesregelverket, og om Utenriksdepartementet i samme periode har tildelt tilskudd som skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

Hovedfunn

Revisjonen viser mangler ved flere sider av Utenriksdepartementets gjennomføring og oppfølging av anskaffelser:

- Det er gjennomført flere ulovlige direkteanskaffelser.
- Kontraktsoppfølgingen er mangelfull.
- Manglende eller mangelfull dokumentasjon medfører at lovens grunnleggende prinsipper om etterprøvbarehet ikke er tilstrekkelig ivarettatt.
- Det mangler strategiske føringer for hvordan departementet skal ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar.

Revisjonen viser videre at Utenriksdepartementet har etablert rutiner og iverksatt kompetansehevingstiltak, som har redusert risikoen for at det tildeles og utbetales tilskudd som helt eller delvis skulle vært behandlet etter anskaffelsesregelverket.

Riksrevisjonens merknader

Det er gjennomført flere ulovlige direkteanskaffelser

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet har foretatt ulovlige direkteanskaffelser. Det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke i tilstrekkelig grad etterlever sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket og dermed ikke ivaretar lovens grunnleggende prinsipper.

Kontraktsoppfølgingen er mangelfull

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke har et system for kontraktsoppfølging som sikrer at departementet har kontroll og oversikt over faktisk forbruk i forhold til kontraktens utlyste verdi og som sikrer at avtalene som brukes, er gyldige.

Manglende eller mangelfull dokumentasjon medfører at lovens grunnleggende prinsipp om etterprøvbarehet ikke er tilstrekkelig ivare tatt

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke har ivare tatt dokumentasjonsplikten for anskaffelser under 1,3 mill. kroner.

Det mangler strategiske føringer for hvordan departementet skal ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet mangler strategiske føringer for hvordan departementet skal ivareta krav til miljø- og samfunnsansvar i sine anskaffelser.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet:

- sørger for bedret kvalitetssikring og kontroll for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket
- ivaretar dokumentasjonsplikten også for anskaffelser under terskelverdi på 1,3 mill. kroner
- etablerer et system for å ivareta miljø- og samfunnsansvar i sine anskaffelser

2.16.2.2 SIKRING MOT DATAANGREP I UTENRIKSDEPARTEMENTET

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Utenriksdepartementet gjennom planlagte og systematiske tiltak har sikret informasjonen i ugraderte systemer mot dataangrep.

Hovedfunn

Revisjonen viser flere svakheter i Utenriksdepartementets styringssystem for informasjonssikkerhet og etablerte sikkerhetstiltak:

- Utenriksdepartementet har manglende risikovurderinger av sikkerheten i IKT-systemer, og det er

liten sammenheng mellom risikovurderinger og gjennomføring av sikkerhetstiltak.

- Utenriksdepartementets sikkerhetstiltak har svakheter som gjør systemer sårbare for dataangrep.
- Utenriksdepartementets system for oppfølging av informasjonssikkerheten har svakheter som reduserer muligheten for helhetlig oppfølging av området.

Riksrevisjonens merknader

Utenriksdepartementet har manglende risikovurderinger av sikkerheten i IKT-systemer, og det er liten sammenheng mellom risikovurderinger og gjennomføring av sikkerhetstiltak

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at departementet ikke har gjennomført risikovurderinger som gir en helhetlig oversikt over risikobildet for informasjonssikkerheten i departementet, og har dermed et svakt grunnlag for valg og oppfølging av sikkerhetstiltak.

Utenriksdepartementets sikkerhetstiltak har svakheter som gjør systemene sårbare for dataangrep

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det er mangler i sikkerhetstiltak for å forebygge dataangrep som gir risiko for at departementets informasjon kan bli eksponert, og at departementet ikke fullt ut har tatt i bruk tilgjengelige overvåkningsverktøy for å fange opp eventuelle dataangrep.

Utenriksdepartementets system for oppfølging av informasjonssikkerheten har svakheter som reduserer muligheten for helhetlig oppfølging av området

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at etablerte rutiner og krav for intern rapportering ikke blir fulgt opp i praksis. Dette svekker departementets mulighet til å ha helhetlig oversikt over sikkerhetsområdet og til å arbeide med forbedringstiltak.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet:

- sikrer at det gjennomføres risikovurderinger av sikkerheten i viktige og virksomhetskritiske IKT-systemer
- sørger for tilfredsstillende sikkerhet i eldre IKT-løsninger slik at de er i samsvar med beste praksis
- sørger for at etablerte rutiner for oppfølging og rapportering følges i praksis.

2.16.3 Komiteens merknader

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke i tilstrekkelig grad etterlever sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser, og at departementet har

foretatt flere direkte ulovlige direkteanskaffelser. Riksrevisjonens undersøkelse avdekker i tillegg både mangelfull dokumentasjon og mangelfull kontraktsoppfølging.

Komiteen vil understreke Utenriksdepartementets særlige ansvar for å overholde regelverket. Departementet er en stor offentlig aktør med innkjøp finansiert av fellesskapets midler i størrelsesordenen 1 milliard kroner årlig. Komiteen forutsetter at utenriksministeren umiddelbart iverksetter nødvendige grep for å sikre at regelverket overholdes. Gode rutiner er avgjørende for at folk skal kunne ha tillit til myndighetenes forvaltning av fellesskapets midler.

Komiteen har merket seg at utenriksministeren har redegjort for foreslåtte oppfølgingstiltak i brev av 21. august 2019 til Riksrevisjonen, og ber Riksrevisjonen følge saken.

Komiteen viser til at informasjonssikkerhet er et gjennomgående problem for hele statsforvaltningen, herunder Utenriksdepartementet. Komiteen har blant annet merket seg at departementets system for å følge opp informasjonssikkerheten har svakheter som vanskeliggjør en helhetlig oppfølging av området. Videre er det avdekket manglende risikovurderinger av sikkerheten i IKT-systemer, og liten sammenheng mellom

risikovurderinger og gjennomføringen av sikkerhetstiltak.

Komiteen har forståelse for at arbeidet med å endre etablerte prosesser, å oppdatere og etablere nye rutiner, samt å avvikle eldre systemer, vil ta noe tid. Komiteen forutsetter imidlertid at arbeidet gis høy prioritet. Komiteen ber om å bli orientert om fremdriften i Dokument 1 (2020–2021).

Komiteen har merket seg at det er avgitt tre umodifiserte revisjonsberetninger under Utenriksdepartementet – én til departementet og to til underliggende virksomheter. Riksrevisjonen har ikke gitt noen modifisert uttalelse om administrativt regelverk for noen av virksomhetene under Utenriksdepartementets ansvarsområde.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 1 (2019–2020) – Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2018 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. november 2019

Dag Terje Andersen

leder og ordf. for Statsministerens kontor

Nils T. Bjørke

ordf. for Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet

Eva Kristin Hansen

ordf. for Forsvarsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet

Svein Harberg

ordf. for Barne- og likestillingsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet

Ulf Leirstein

ordf. for Finansdepartementet

Bente Stein Mathisen

ordf. for Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet

Magne Rommetveit

ordf. for Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet

Hanne Dyveke Søttar

ordf. for Justis- og beredskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet

