



STORTINGET

Innst. 346 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 2 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens årsrapport for 2019

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Riksrevisjonen er Stortingets største og eldste kontrollorgan. Riksrevisjonens oppgave er å sjekke hvordan regjeringen og statsforvaltningen gjør jobben sin. Det gjøres gjennom revisjon, kontroll og undersøkelser av departementene, over 200 andre statlige virksomheter og statens eierinteresser i rundt 110 selskaper og departementenes styring av disse.

Riksrevisjonens visjon er å være til nytte for morgendagens samfunn gjennom å:

- levere solide faktagrunnlag som Stortinget kan bruke for å kontrollere regjeringen
- bidra til en bedre statsforvaltning
- gi innbyggerne innsyn i hvordan fellesskapets midler forvaltes.

I 2019 reviderte Riksrevisjonen statsregnskapet og totalt 232 virksomhetsregnskaper for 2018. I tillegg ble det levert 29 enkeltundersøkelser til Stortinget. Det er stor bredde i temaene Riksrevisjonen ser på. Felles for dem er at de er viktige for samfunnet, som for eksempel helse, miljø og sikkerhet i petroleumssektoren, saksbehandlingstid i domstolene og myndighetenes innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.

Formålet er ikke å finne feil, men å hindre at alvorlige feil oppstår. Derfor må forvaltningen veiledes. Det

gjøres gjennom løpende dialog, og de fleste feil i regnskapene rettes underveis i revisjonen. 227 av de 232 virksomhetsregnskapene Riksrevisjonen reviderte, var uten vesentlige feil og mangler. Det er svært gode tall og viser at veilederrollen fungerer.

I 2019 har både pressen og Arbeidstilsynet rettet et kritisk blikk mot hvordan Riksrevisjonen etterlever arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid. Lærdommen fra 2019 er at det må finnes en bedre balanse mellom ambisjoner og ressurser. Som Stortingets kontrollorgan er det ekstra viktig at Riksrevisjonen etterlever lovene Stortinget har vedtatt, og går foran som et godt eksempel.

Sikkerhet er på dagsordenen, også i Riksrevisjonen. Det gjelder særlig informasjonssikkerhet. Risikovurderinger og krav til behandling av gradert informasjon vil kreve oppmerksomhet og investeringer i årene fremover.

Riksrevisjonen har et nasjonalt kontrollansvar og er representert over hele landet – fra Tromsø til Kristiansand. I 2019 har Riksrevisjonen styrket regionskontorene. Målet er robuste fagmiljøer. Med unntak av selskapskontroll er alle revisjonstyper representert ved regionskontorene. For å sikre et godt og effektivt samarbeid mellom kontorene benyttes brukervennlige og robuste løsninger for videomøter og annen digital samhandling.

Riksrevisjonens arbeid sikrer åpenhet. Også i 2019 har det vært debatt om gradering av enkelte av rapportene. Grunnprinsippet er at Riksrevisjonens undersøkelser skal være offentlig tilgjengelig når de leveres til Stortinget, men noen ganger må det tas andre hensyn. Åpenhet er viktig for å bygge tillit mellom innbyggerne og offentlige myndigheter, en tillit som er avgjørende for at demokratiet skal fungere.

1.2 Rolle og oppgaver

Revisjonsoppgaver

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og gjennomfører kontroller og undersøkelser av departementene, andre statlige virksomheter og statens interesser i selskaper. Riksrevisjonen er den eneste aktøren som gir Stortinget en samlet og uavhengig revisjon av staten. Kontrollene og undersøkelser tar utgangspunkt i det Stortinget har bestemt, som lover og budsjettvedtak. Riksrevisjonen

- reviderer statlige regnskap
- kontrollerer om lover, regler og budsjettvedtak etterleves
- undersøker økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger
- kontrollerer forvaltningen av statens interesser i selskaper
- forebygger og avdekker misligheter og feil
- veileder forvaltningen for å forebygge framtidige feil og mangler.

Lov og instruks om Riksrevisjonen definerer de overordnede rammene for arbeidet. Riksrevisjonen bruker International Organization of Supreme Audit Institutions' (INTOSAI) internasjonale rammeverk og standarder for offentlig revisjon, som inneholder grunnleggende prinsipper og kvalitetskrav for riksrevisjoner.

Innenfor dette jobber Riksrevisjonen uavhengig av Stortinget og statsforvaltningen. Undersøkelser er objektive og skal gi Stortinget et faglig grunnlag for å utøve sin kontrollfunksjon overfor regjeringen. Riksrevisjonen velger i all hovedsak selv hva de skal undersøke, men Stortinget i plenum kan pålegge særskilte undersøkelser. I 2019 vedtok Stortinget at Riksrevisjonen skal undersøke hvordan myndighetene har ivaretatt ansvaret sitt før og etter Alexander Kielland-ulykken.

Organisasjon og ledelse

Riksrevisjonen ledes av et kollegium (styre) med fem riksrevisorer som er valgt av Stortinget. Det velges medlemmer til kollegiet hvert fjerde år etter stortingsvalget. Kollegiet bestemmer hvilke undersøkelser Riksrevisjonen skal gjennomføre, og behandler rapportene før de legges fram for Stortinget. Per-Kristian Foss leder kollegiet og er Riksrevisjonens daglige leder.

I perioden 1. januar 2018–31. desember 2021 er disse medlemmer av kollegiet:

- Per-Kristian Foss (H), leder
- Helga Pedersen (Ap), nestleder
- Gunn Karin Gjøl (Ap)
- Arve Lønnum (FrP)
- Anne Tingelstad Wøien (Sp)

Stortinget velger også fem personlige varamedlemmer til kollegiet. Disse er Martin Engeset for Foss, Per Rune Henriksen for Pedersen, Beate Heieren Hundhammer for Gjøl, Kenneth Svendsen for Lønnum og Heidi Grande Røys for Tingelstad Wøien.

Revisjonsråden er den øverste administrative og faglige lederen og bistår riksrevisor i den daglige ledelsen av virksomheten. Revisjonsråden er også sekretær for kollegiet.

Per 31. desember 2019 hadde Riksrevisjonen 471 ansatte. De er hovedsakelig økonomer, revisorer, jurister og samfunnsvitere.

I 2019 utførte Riksrevisjonen 420 årsverk. Siden 2014 er totalt antall årsverk redusert med i overkant av sju prosent.

Hovedkontoret er i Oslo, og Riksrevisjonen har regionkontor i Bergen, Bodø, Hamar, Kristiansand, Tromsø og Trondheim. Per 31. desember 2019 hadde 68 ansatte arbeidsplass utenfor Oslo.

Finansiell revisjon og kontroll av statsregnskapet

Den finansielle revisjonen er grunnmuren i Riksrevisjonens arbeid og gjennomføres årlig.

Riksrevisjonen reviderer statsregnskapet og alle regnskapene til statlige virksomheter, inkludert departementene og Statsministerens kontor. I tillegg revideres regnskapene til Stortinget, Sametinget og fem andre virksomheter som er lokalisert i Norge. Gjennom den finansielle revisjonen skal Riksrevisjonen gi en trygghet for at de statlige regnskapene ikke inneholder vesentlige feil eller mangler, og at regnskapene er utarbeidet i tråd med gjeldende regelverk og det finansielle rammeverket.

Revisjon av virksomhetenes regnskap omfatter finansiell revisjon av årsregnskapene og kontroll mot det administrative regelverket for økonomistyring i staten dersom det er identifisert risiko for manglende overholdelse av dette. Resultatene rapporteres årlig i form av en revisjonsberetning til hver virksomhet. Riksrevisjonen avgir også en erklæring om statsregnskapet. De viktigste funnene rapporteres til Stortinget i Dokument 1.

VEILEDNING OG DIALOG

Riksrevisjonen veileder virksomhetene for å bidra til at regnskapene avlegges uten vesentlige feil og mangler. Revisor gir veiledning gjennom den årlige revisjonsprosessen, både når revisjonen planlegges og gjennomføres, og når revisjonsberetningen utstedes. Veiledningen skjer i dialog med den reviderte virksomheten og er knyttet både til regnskapet og til internkontrollen i virksomheten.

Forvaltningsrevisjon og etterlevelsesrevisjon

Vesentlighet og risiko avgjør normalt hva Riksrevisjonen undersøker. Når det velges et område som skal

revideres, tas det alltid utgangspunkt i hva det er viktig for Stortinget å få informasjon om. Relevante spørsmål er om det aktuelle området er av stor økonomisk, samfunnsmessig eller prinsipiell betydning. Videre vurderer Riksrevisjonen om det er sannsynlighet for feil eller for at vedtak ikke følges eller mål ikke nås. I tillegg vurderer Riksrevisjonen om dette vil medføre negative konsekvenser.

Riksrevisjonen overvåker sentrale samfunnsområder og bruker i tillegg informasjon fra finansiell revisjon og annet revisjonsarbeid. Det blir også innhentet informasjon fra ulike eksterne kilder, som forskningsmiljøer, akademia, media og egen ekstern tipskanal.

Deretter tar Riksrevisjonen stilling til hvilke undersøkelser som skal prioriteres. Lengden på revisjonsløpene varierer, men prosessen er forholdsvis lik.

Riksrevisjonens kollegium fatter endelig beslutning om hvilke undersøkelser som skal gjennomføres.

Årlig selskapskontroll

Gjennom den årlige selskapskontrollen undersøker Riksrevisjonen om forvaltningen av statens interesser i selskaper er i tråd med det Stortinget har vedtatt.

1.3 Aktiviteter og resultater

Resultater innen de strategiske målene

Riksrevisjonens strategiske plan gjelder for perioden 2018–2024. Visjonen er å levere «revisjon til nytte for morgendagens samfunn», og det jobbes mot tre hovedmål. Riksrevisjonen skal:

- være samfunnets fremste leverandør av aktuell og relevant offentlig revisjon
- gjennomføre revisjon og kontroll av høy kvalitet
- være en effektiv organisasjon.

MÅL 1: RIKSREVISJONEN SKAL VÆRE SAMFUNNETS FREMSTE LEVERANDØR AV AKTUELL OG RELEVANT OFFENTLIG REVISJON

Bidrag til Stortingets kontroll med forvaltningen

Riksrevisjonen leverer viktige bidrag til Stortingets kontroll med forvaltningen gjennom både finansiell revisjon, forvaltningsrevisjon, etterlevelserevisjon og selskapskontroll. I tillegg til den ordinære behandlingen av rapportene i 2019 har Stortinget også brukt 44 ulike saker fra Riksrevisjonen i sitt arbeid, ifølge gjennomgang av Stortingets arbeid. Dette er omtrent på samme nivå som i 2018. Riksrevisjonens undersøkelser ble brukt i komitéinnstillinger, skriftlige spørsmål, spørretimespørsmål, representantforslag og debatter. De mest omtalte sakene gjelder helse og eldreomsorg, barnevern, objektsikring, petroleumsvirksomhet i nordområdene og Petroleumstilsynets oppfølging av HMS.

Bidrag til forbedring av forvaltningen

Riksrevisjonen sender brukerundersøkelser til de reviderte. Undersøkelsene viser at forvaltningen opplever revisjonene som relevante og nyttige, og at de brukes til konkrete forbedringer. Også i 2019 er tilbakemeldingene gjennomgående gode. I finansiell revisjon viser tilbakemeldingene at revisjon og veiledning fører til bedre finansiell rapportering, økonomistyring og internkontroll i forvaltningen.

Oppfølgingen av tidligere rapporter viser at forvaltningen har gjennomført mange substansielle endringer og forbedringer i etterkant av undersøkelsene. I de fleste sakene er forvaltningens oppfølging av Stortingets merknader og Riksrevisjonens anbefalinger likevel av en slik karakter at oppfølgingen avsluttes. I enkelte tilfeller er det for tidlig å vurdere om iverksatte endringer har gitt forbedrede resultater.

MÅL 2: RIKSREVISJONEN SKAL GJENNOMFØRE REVISJON OG KONTROLL AV HØY KVALITET

Produktkvalitet

Ulike kvalitetsgjennomganger viser at revisjonene i hovedsak holder høy faglig kvalitet. Riksrevisjonen har et omfattende apparat for å sikre at revisjonen tilfredsstiller de relevante internasjonale standardene og ivaretar kravene som stilles til uavhengighet, objektivitet og profesjonell skjønnsmessig vurdering av funn og konklusjoner.

Gjennom 2019 har Riksrevisjonen jobbet med å oppdatere retningslinjer for revisjon, i tråd med internasjonale standarder.

Riksrevisjonen gjennomfører kvalitetskontroller av gjennomførte revisjoner. I 2019 ble flere finansielle oppdrag kontrollert for å påse at de er gjennomført i henhold til faglige revisjonsstandarder og retningslinjer. Kontrollen viser at kvaliteten er gjennomgående høy. Forbedringsområder er blant annet å sikre en rød tråd gjennom alle fasene i revisjonsløpet og hensiktsmessig bruk av virksomhetenes internkontroll som grunnlag for innretning av revisjonen. Funnene brukes til intern læring og forbedring av den finansielle revisjonen.

Prosesskvalitet

I kommunikasjonen ønsker Riksrevisjonen å være åpen og brukerorientert. I brukerundersøkelsen blir reviderte virksomheter spurt om hvordan de opplevde revisjonsprosessen, inkludert kommunikasjon, og om revisjonen ble gjennomført på en profesjonell måte. Riksrevisjonen får gjennomgående gode tilbakemeldinger, og forvaltningen opplever revisjonsprosessen som god.

MÅL 3: RIKSREVISJONEN SKAL VÆRE EN EFFEKTIV ORGANISASJON

Riksrevisjonen skal være en veldrevet virksomhet som leverer kontroll og revisjon på en effektiv måte. Det er gjennomført flere tiltak for å effektivisere virksomheten. Riksrevisjonen arbeider kontinuerlig for å kunne ta ut gevinster av utviklingsprosjektene, både innenfor revisjon og i støttefunksjoner. Gevinstene dreier seg om økonomiske innsparinger og redusert tids- og/eller ressursbruk.

For å kunne oppfylle samfunnsoppdraget også i framtiden utføres et omfattende og sammensatt arbeid for å utvikle Riksrevisjonen. Medarbeiderne er den viktigste ressursen. Ved siden av utviklingsprosjektene tilrettelegger Riksrevisjonen for ulike kompetansehevingstiltak for de ansatte, for å sikre en kompetanse i tråd med framtidens behov.

Over flere år har Riksrevisjonen redusert opplaget av trykte rapporter. Nye nettsider og annet utviklingsarbeid har bidratt til mer digital formidling, noe som blant annet har redusert kostnadene til trykking betydelig i perioden 2016–2019. Kostnadene vil trolig falle helt bort i 2020 ettersom rapportene heretter bare vil bli publisert digitalt.

Revisjonsfaglige aktiviteter og resultater

Riksrevisjonen brukte 274 årsverk på revisjon i 2019. Dette tilsvarer over 65 pst. av de samlede ressursene. Andelen har vært stabil over tid. Finansiell revisjon og kontroll av statsregnskapet er området med størst ressursbruk.

Personalressurser benyttet til revisjon

Revisjonstype	Årsverk 2019	Årsverk 2018
Finansiell revisjon og kontroll av statsregnskapet	113	116
Forvaltningsrevisjon av forvaltningsorganer og selskaper	85	76
Etterlevelsesrevisjon	20	21
Årlig selskapskontroll	5	5
Andre revisjonsfaglige aktiviteter	51	52
Sum	274	270

FINANSIELL REVISJON OG KONTROLL AV STATSREGNSKAPET

I 2019 har Riksrevisjonen revidert regnskapene til 232 virksomheter for regnskapsåret 2018.

227 regnskap har fått en umodifisert uttalelse i revisjonsberetningen, noe som betyr at regnskapene er uten vesentlige feil eller mangler.

Fem regnskap har fått en modifisert uttalelse i revisjonsberetningen. For tre av disse skyldes det at regnskapet inneholder vesentlige feil eller mangler. For to

virksomheter kan Riksrevisjonen ikke uttale seg, fordi regnskapene er satt opp etter andre prinsipper enn forutsatt.

Ni virksomheter har fått en modifisert uttalelse grunnet manglende overholdelse av det administrative regelverket for økonomistyring i staten.

Statsregnskapet er en sammenstilling av alle statlige regnskap. Kontrollen av statsregnskapet bygger på den finansielle revisjonen av departementene og de underliggende virksomhetene, samt revisjonshandlinger mot selve statsregnskapet. I erklæringen for 2018 anser Riksrevisjonen at statsregnskapet i det vesentlige er korrekt avlagt og presentert. Dette betyr at bevilgningsreglementets prinsipper i det alt vesentlige er fulgt.

FORVALTNINGSREVISJON, ETTERLEVELSESREVISJON OG SELSKAPSKONTROLL

Revisjoner på tvers av departementsområder

Riksrevisjonen har en unik tilgang til informasjon og har mulighet til å gjøre undersøkelser på tvers av departementsområdene. Flere av undersøkelsene er enten tverrsektorielle, på den måten at flere departementer har roller og oppgaver innenfor området som bli undersøkt, eller tverrgående, ved at temaet for undersøkelsen rettes mot flere departementer.

Stortinget understreket senest ved behandlingen av Dokument 2 (2018–2019) betydningen av at Riksrevisjonen foretar undersøkelser og vurderer vesentlighet og risiko på tvers av departementsområdene.

I 2019 rapporterte Riksrevisjonen følgende undersøkelser på tvers av departementene til Stortinget:

- Departementenes styringsinformasjon og rapportering til Stortinget på området barnefattigdom
- Myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid
- Rovviltforvaltningen
- Myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomheten i nordområdene.

De to sistnevnte rapportene var blant de mest omtalte saker i media i 2019.

Ved inngangen til 2020 arbeider Riksrevisjonen med følgende undersøkelser på tvers av departementene:

- Styringen og rapporteringen på den nasjonale oppfølgingen av FNs bærekraftsmål
- Innsatsen mot vold i nære relasjoner
- Arbeidet med å tilpasse bebyggelse og infrastruktur til et klima i endring
- Eksportkontrollen av forsvarsmateriell og flerbbruksvarer
- Bistand til barn og unge med funksjonsnedsettelse og familiene deres.

Forvaltningsrevisjon

Gjennom forvaltningsrevisjon gjør Riksrevisjonen større, systematiske undersøkelser der målet er å vise hvordan regjeringen og statsforvaltningen gjennomfører det Stortinget har vedtatt, og hvilke resultater og virkninger offentlige tiltak har hatt. Disse undersøkelsene går i dybden på aktuelle problemstillinger innenfor et avgrenset saksområde og dekker lengre tidsperioder. I undersøkelsene av hvordan forvaltningen løser sine oppgaver kan Riksrevisjonen blant annet vurdere om resultatene oppnås på en økonomisk og effektiv måte.

21 forvaltningsrevisjoner ble rapportert til Stortinget i 2019. Disse er nærmere presentert i Riksrevisjonens dokument.

I tillegg har Riksrevisjonen utgitt en administrativ rapport om virksomhetsanalyse av Norges sjømatråd. Administrative rapporter blir ikke sendt til Stortinget som egen sak, men sendt til orientering til kontroll- og konstitusjonskomiteen, den aktuelle fagkomiteen og departementet.

Ved inngangen til 2020 arbeider Riksrevisjonen med 24 undersøkelser som planlegges rapportert til Stortinget. Disse er nærmere presentert i Riksrevisjonens dokument.

Etterlevelsesrevisjon

Gjennom etterlevelsesrevisjon kontrollerer Riksrevisjonen at statlige virksomheter bruker pengene slik Stortinget har bestemt, og at de følger lover og regler.

Åtte etterlevelsesrevisjoner ble rapportert gjennom Dokument 1 (2019–2020), som ble lagt fram for Stortinget 8. oktober 2019.

Riksrevisjonen har også utgitt en rapport om forvaltning av tilskudd til nasjonale minoriteter. Tilskuddsordningen forvaltes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rapporten er ikke sendt til Stortinget som egen sak.

I tillegg rapporterte Riksrevisjonen i 2019 en undersøkelse til Sametinget om saksbehandling av tilskudd i sametingsrådet og Sametingets klagenemnd.

Ved inngangen til 2020 arbeider Riksrevisjonen med ni undersøkelser som planlegges rapportert til Stortinget i Dokument 1 høsten 2020. Disse er nærmere presentert i Riksrevisjonens dokument.

Riksrevisjonen arbeider også med en undersøkelse rettet mot grunnsikring av objekter, som planlegges rapportert til Stortinget i Dokument 1 høsten 2021.

Selskapskontroll

I 2019 kontrollerte Riksrevisjonen statsrådenes myndighetsutøvelse i 12 eierdepartementer. Staten har eierinteresser i 49 heleide aksjeselskaper, 29 deleide aksjeselskaper, ett ansvarlig selskap med delt ansvar, sju allmennaksjeselskaper, åtte statsforetak, fire regionale helseforetak, 14 studentsamskipnader og ytterligere

seks selskaper som er organisert ved særskilt lov. Den årlige kontrollen for regnskapsåret 2018 har ikke gitt grunnlag for merknader.

INTERNASJONALT ENGASJEMENT

Riksrevisjonens internasjonale engasjement omfatter utvikling av offentlig revisjon, faglig støtte til riksrevisjoner i utviklingsland, samarbeidsrevisjoner og revisjon av internasjonale organisasjoner. I 2019 brukte Riksrevisjonen i overkant av 16 årsverk til internasjonalt engasjement, mot 15 årsverk i 2018. Som andel av samlede ressurser utgjør dette nærmere fire prosent.

UTVIKLING OG SAMARBEID OM OFFENTLIG REVISJON

Utviklingen av offentlig revisjon skjer hovedsakelig internasjonalt gjennom INTOSAI. De utvikler standarder og et felles internasjonalt rammeverk for offentlig revisjon. Riksrevisjonen har i hele 2019 ledet forumet for INTOSAI Professional Pronouncements, som skal sikre kvalitet og konsistens mellom standardene. I tillegg leder Riksrevisjon komiteen med ansvar for fagutvikling innen forvaltningsrevisjon og er representert i flere andre fagkomiteer.

De nordiske riksrevisorene møtes årlig, og det er enighet om å ha et sterkere nordisk samarbeid for å sikre at riksrevisjonene er relevante, fanger opp nye risikoer og samfunnstrender og analyserer kompliserte sektorovergrepene sammenhenger på en god måte. I 2019 var robotisering og bruk av kunstig intelligens i revisjonen hovedtema.

Riksrevisjonen samarbeider med riksrevisjoner som ligger i front innenfor modernisering av offentlig revisjon, gjennom for eksempel dataanalyse, visualisering og automatisering. I tillegg samarbeider Riksrevisjonen med andre riksrevisjoner om felles utfordringer i revisjon av anskaffelsen av F-35 kampfly og Joint Strike Fighter-programmet. Det er også blitt utvekslet erfaringer fra statlig styring av samferdselssektoren i Skandinavia, noe som har gitt innspill til risikokartlegging og valg av tema og metode for framtidige revisjoner av sektoren.

Riksrevisjonen har i 2019 gjennomført en parallellrevisjon sammen med den russiske riksrevisjonen om norsk-russisk miljøsamarbeid, Dokument 3:8 (2018–2019). Videre har Riksrevisjonen deltatt i en fellesnordisk parallellrevisjon om digitalisering og hvordan gjøre det enklere å starte bedrift. Den norske undersøkelsen ble offentliggjort i Dokument 1 (2019–2020).

FAGLIG STØTTE TIL RIKSREVISJONER I UTVIKLINGSLAND

Riksrevisjoner har en viktig funksjon for fungerende demokratier. Målet med bistandsarbeidet er å styrke riksrevisjoners gjennomslagskraft for å bedre forvaltningen av fellesskapets ressurser og bidra til å bekjempe korrupsjon i utviklingsland.

Riksrevisjonen er vertskap for INTOSAI Development Initiative (IDI), som er et utviklingsorgan for riksrevisjoner. IDI bidrar til bedre kapasitet i flere enn 140 riksrevisjoner, gjennom ulike utviklingsprogrammer.

I 2019 har Riksrevisjonen gitt faglig støtte til AFROSAI-E (Organisasjon av engelskspråklige riksrevisjoner i Afrika) og riksrevisjonene i Myanmar, Uganda, Zambia og Sierra Leone. Riksrevisjonen bruker egne medarbeidere på oppdrag av både kort og lang varighet.

Utvinning av mineraler, olje og gass kan gi store inntekter, men samtidig er det høy risiko for korrupsjon i sektoren. I regioner med store petroleums- og mineralforekomster kan bedre offentlig revisjon ha stor betydning.

Riksrevisjonen har bidratt til gjennomføring av gode og relevante revisjoner av utvinningssektoren i Uganda som gir inspirasjon for riksrevisjoner i andre av samarbeidslandene. I Zambia har Riksrevisjonen støttet den første etterlevelserevisjonen som ble rapportert til parlamentet. Den viste alvorlige mangler ved myndighetenes system for tildeling av gruvelisenser, og har bidratt til at presidenten og gruveministeren i Zambia har gjennomført flere tiltak. Støtten til riksrevisjonen i Myanmar har bidratt til at de har levert sin første etterlevelserevisjon til parlamentet, og til at det har blitt etablert en egen enhet for forvaltningsrevisjon. To forvaltningsrevisjoner har blitt gjennomført. I støtten til Sierra Leone har Riksrevisjonen bistått med revisjon av risiko knyttet til internprising og tildeling av gruvelisenser, og bidratt til etablering av en egen enhet for IKT-revisjon.

Økt bruk av elektroniske verktøy, samt store og komplekse IKT-systemer i statsforvaltningen i utviklingsland, har gitt effektivitetsgevinster. Samtidig har det medført økt risiko og sårbarhet for misbruk og manipulasjon. Gjennom AFROSAI-E har Riksrevisjonen støttet riksrevisjoner i utviklingsland med å utvikle og implementere et program for å styrke kompetansen på IKT-revisjon i det sørlige Afrika. I 2019 ble første runde av programmet gjennomført.

Riksrevisjonen har rapportert 15 mill. kroner til OECD i 2019. Dette er en sammenstilling av kostnadene til utviklingssamarbeidet. I beløpet inngår direkte utgifter til å gjennomføre bistanden og lønn til medarbeiderne som deltar.

1.4 Styring og kontroll av virksomheten

Strategisk plan operasjonaliseres gjennom den årlige virksomhetsplanen, som tar utgangspunkt i virksomhetens ressurser og rammer. Innenfor disse fastsetter Riksrevisjonen overordnede prioriteringer for revisjonsarbeidet, det internasjonale arbeidet, utviklingsarbeidet og den faglige og administrative støtten.

Til grunn for planen ligger et analysearbeid for å identifisere og prioritere nye revisjonsoppgaver. Videre

gjennomføres det årlige vurderinger av hva som er de viktigste risikoområdene internt i Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har etablert et moderniseringsprogram som skal sikre systematisk styring av utviklingstiltakene i strategiperioden. Programmet er et viktig virkemiddel for å bidra til å nå målene i strategisk plan. I den forbindelse er utviklingsprosjekter som omhandler automatisering av prosesser og digitalisering, sentrale. Programmets hovedmål er å legge til rette for at gevinster fra nåværende og framtidige utviklingsprosjekter realiseres, noe som forventes å bidra til at de strategiske målene nås.

Flere av utviklingstiltakene i moderniseringsprogrammet ble avsluttet i første halvdel av 2019. Ansvaret for oppfølgingen er overført til relevante deler av linjeorganisasjonen. Blant annet gjelder det leveransene fra prosjektet som skal forbedre arbeidet med å identifisere risikoområder i forvaltningen.

For å nå de strategiske målene er det helt sentralt med god oversikt og kompetanse på de ulike sektorområdene i forvaltningen. Dette gjøres gjennom sektorovervåkning.

Basert på prosjektets arbeid innføres det fra 2020 en ny modell for sektorovervåkning og valg av revisjonstemaer. Modellen er dynamisk ved at hele porteføljen av revisjons- og utviklingsoppgaver vurderes systematisk flere ganger i året. Det innebærer at forslag til revisjonstemaer kan fremmes oftere gjennom planåret.

Innføringen av ny modell skal effektivisere intern ressursbruk gjennom raskere saksgang. Frigjorte ressurser skal brukes til å jobbe med utvikling av nye revisjonstemaer.

Moderniseringsprogrammet består av seks sentrale utviklingstiltak. Disse fordeler seg tematisk på satsingsområdene for utviklingsarbeidet i Riksrevisjonen: samfunnsoppdrag, organisasjon og ledelse, infrastruktur og teknologi, fagkompetanse og formidling. De er prioritert fordi de enkeltvis og samlet er sentrale forutsetninger for å utvikle Riksrevisjonen i samsvar med strategisk plan.

Håndtering av gradert informasjon

Det er etablert et prosjekt som skal vurdere alternative tekniske og bygningsmessige løsninger, slik at Riksrevisjonen fortsatt kan ivareta behovet for håndtering av gradert informasjon i henhold til krav i sikkerhetsloven og virksomhetssikkerhetsforskriften. Formålet er også å effektivisere gjennomføringen av revisjoner der Riksrevisjonen behandler gradert informasjon. Prosjektet vil i hovedsak bidra til å styrke satsingsområdet infrastruktur og teknologi.

Bedre kommunikasjon mellom Riksrevisjonens hovedkontor i Oslo og regionskontorene

Det er etablert et prosjekt som skal optimalisere bruken av videokonferanseutstyret for å sikre effektiv

og sømløs kommunikasjon mellom de geografiske lokasjonene. Teknologien vil framover tas i bruk i større grad overfor de reviderte virksomhetene og andre eksterne. Dette forventes å gi redusert reiseaktivitet og lavere reisekostnader. Prosjektet vil i hovedsak bidra til å styrke satsingsområdet infrastruktur og teknologi.

OPERATIV STYRING

Operativ styring handler særlig om å sikre forsvarlig gjennomføring og gode løpende prioriteringer. Den operative styringen ivaretas i hovedsak gjennom systemer for porteføljestyring som gir et samlet grunnlag for å vurdere om oppgavene har forsvarlig framdrift, riktig bemanning og god håndtering av gjennomføringsrisiko. I tillegg vurderes det om de samlede tilgjengelige ressursene blir prioritert på en god måte.

Riksrevisjonen benytter et elektronisk styringsinformasjonssystem til å fordele og rapportere forbruk av ressurser på oppgaver av både revisjonsfaglig og administrativ art på årlig basis. Erfaringsstall fra dette systemet gir også grunnlag for mer treffsikre ressursanslag for planlegging av likeartede oppgaver i framtiden.

Videre handler den operative styringen om å sikre at ressurser og oppgaver i det løpende arbeidet blir forvaltet på en sunn og forsvarlig måte, og at relevante lov- og regelverk etterleves.

KOMPETANSE, ARBEIDSMILJØ OG LIKESTILLING

Riksrevisjonen er en kompetanseorganisasjon der de ansatte er den viktigste ressursen. Det legges stor vekt på at de ansatte skal kunne delta på ulike kompetansehevingstiltak. Det avsettes stipendmidler og gis permisjoner for deltakelse på hel- eller deltidstudier som er relevant for å sikre Riksrevisjonen kompetanse i tråd med framtidens behov. I tillegg deltar de ansatte på en rekke kurs som del av sin kompetanseutvikling. I 2019 ble det brukt 23 årsverk til slike kompetanseutviklings tiltak, mot 21 årsverk i 2018.

Riksrevisjonen legger stor vekt på å ha et godt arbeidsmiljø og legger til rette for at tillitsvalgte og verneetjenesten kan ivareta vervene sine på en god måte. Dette bidrar til bedre beslutningsgrunnlag og prosesser.

Tjenestemannsorganisasjonene og arbeidsgiver møtes fast i informasjons-, drøftings- og forhandlingsutvalget, hvor saker i henhold til Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen i staten blir behandlet. Samarbeidet med de ansatte og deres organisasjoner vurderes som svært godt.

Riksrevisjonen har et aktivt arbeidsmiljøutvalg som skal bidra til et godt arbeidsmiljø. De lokale verneombudene ivaretar de ansattes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet i den enkelte avdeling.

Bruk av overtid har også i 2019 blitt viet spesiell oppmerksomhet. I første halvår gjennomførte Arbeidstilsynet tilsyn, der de blant annet kontrollerte etterlevelsen av arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Tilsy-

net avdekket brudd på enkelte av bestemmelsene. Riksrevisjonen jobber målrettet med å forbedre internkontrollen, styrke opplæringen og utvikle bedre systemer for å støtte og sikre etterlevelse av lovens bestemmelser.

1.5 Framtidsutsikter

Riksrevisjonen har vært Stortingets revisjons- og kontrollorgan siden 1816. Mandat, fullmakter og uavhengighet er sikret gjennom Grunnloven, samt lov om Riksrevisjonen og instruks om Riksrevisjonens virksomhet fra 2004.

Riksrevisjonens undersøkelser skal gi Stortinget et godt grunnlag for å kontrollere regjeringen, bidra til en bedre forvaltning og gi innbyggerne innsyn i hvordan de folkevalgte beslutninger følges opp og hvordan felleskapets midler forvaltes. Det er ikke et mål i seg selv å finne feil, men å bidra til en enda bedre forvaltning. Dette gjøres blant annet gjennom veiledning.

Samfunnet står foran store endringer. Strammere budsjetter og ny teknologi krever omstilling og effektivisering. Også Riksrevisjonen må omstille seg for i framtiden å kunne levere i tråd med samfunnsoppdraget. Derfor har Riksrevisjonen et høyt nivå på sine utviklingsaktiviteter, der automatisering og digitalisering står sentralt.

Riksrevisjonen må møte disse forventningene ved fortsatt å levere aktuell og relevant revisjon for å svare på det oppdraget som er gitt av samfunnet. Det krever betydelig innsikt i utviklingstrekk i samfunnet. Gjennom bruk av ny teknologi vil Riksrevisjonen kunne bearbeide og bruke informasjon fra ulike kilder mer effektivt enn i dag. Det kan gi Stortinget og innbyggerne mer åpenhet og bedre innsikt i komplekse problemstillinger og sammenhenger i samfunnet.

Temaene Riksrevisjonen velger å undersøke, skal være viktige og relevante, slik at Stortinget kan utøve sin demokratiske kontrollfunksjon. Forholdene må være av vesentlig samfunnsmessig betydning og ikke bidra til økt detaljstyring. Derfor forbedres løpende interne prosesser for utvelgelse av aktuelle revisjonstemaer.

Som kunnskapsorganisasjon er Riksrevisjonen avhengig av å ha ansatte med høy og relevant kompetanse for å møte morgendagens utfordringer.

2. Komiteens 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, Solveig Horne, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser

til at årsrapporten for 2019 gir en god oversikt over Riksrevisjonens mangesidige virksomhet. Rapporter om resultatene av revisjonen av statsregnskapet, selskapskontrollen, forvaltningsrevisjonen og etterlevelsesrevisjonen kombinert med internasjonalt engasjement gir et bilde av spennet i virksomheten

Komiteen mener at Riksrevisjonen bidrar med viktige innspill til Stortinget og fører kontroll med regjering og forvaltning på Stortingets vegne. Gjennom dette arbeidet legger Riksrevisjonen viktige føringer for Stortingets kontrollarbeid. Riksrevisjonens behandling av de sentrale regnskaper og av rapporter om virksomheten på ulike områder gir Stortinget et godt grunnlag for å kunne vurdere om statsrådene har fulgt opp sitt ansvar.

Komiteen vil understreke betydningen av Riksrevisjonens uavhengige stilling. Selv om Riksrevisjonen formelt sett er underlagt Stortinget, innebærer ikke dette at Riksrevisjonen er å regne som en form for forlenget arm for det til enhver tid politiske flertall i Stortinget. Selv om Stortinget gjennom plenumsvedtak med vanlig flertall kan instruere Riksrevisjonen om å iverksette særlige undersøkelser i enkeltsaker, har det ikke påvirkning på utfallet av undersøkelsene.

Komiteen er enig i at veiledning av forvaltningen er en viktig del av Riksrevisjonens virksomhet, men vil samtidig minne om uttalelsene fra Frøiland-utvalget, jf. Dokument nr. 14 (2002–2003), hvor det ble understreket at det er

«en grunnleggende forskjell mellom etterfølgende kontroll og fremtidsrettet styring. I denne sammenheng er det naturlig å understreke forvaltningens selvstendige ansvar for sine egne veivalg, uavhengig av revisjonens veiledning.»

Utvalget understreket også at det alltid kan være en fare for at veiledningen reelt, men ikke formelt, binder opp Riksrevisjonens vurderinger, slik at det senere blir vanskeligere å fremme berettiget kritikk. Komiteen deler denne vurderingen og vil understreke at veiledning bør skje med varsomhet.

Komiteen registrerer at finansiell revisjon og kontroll av statsregnskapet legger beslag på flest årsverk i Riksrevisjonen. 113 årsverk har vært avsatt til dette formålet i 2019. Det har vært gjennomført revisjon av regnskaper for 232 virksomheter for regnskapsåret 2018.

Kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper er en viktig del av Riksrevisjonens virksomhet. Ingvaldsen-utvalget, jf. Dokument nr. 7 (1972–73), understreket at Riksrevisjonens oppgave var å kontrollere at statsråden forvalter statens interesser på lovlig og

økonomisk forsvarlig måte og sørger for gjennomføring av de vedtak Stortinget har truffet. I tillegg ble det understreket at kontrollen ikke måtte få slike former at den forretningsmessige side av driften ble vanskeliggjort. Komiteen deler denne forståelsen.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen i 2019 kontrollerte statsrådenes myndighetsutøvelse i 12 eierdepartementer samt 49 heleide aksjeselskaper, 29 deleide aksjeselskaper, ett ansvarlig selskap med delt ansvar, sju allmennaksjeselskaper, åtte statsforetak, fire regionale helseforetak, 14 studentsamskipnader og ytterligere seks selskaper som er organisert ved særskilt lov. Komiteen er tilfreds med at det ikke er funnet grunnlag for merknader.

Forvaltningsrevisjon utgjør en vesentlig del av Riksrevisjonens virksomhet. 21 forvaltningsrevisjoner ble rapportert til Stortinget i 2019, med et vidt spekter av temaer. Komiteen anser rapportene som svært nyttige for Stortingets kontrollarbeid.

Komiteen viser til at etterlevelsesrevisjon har fått en mer fremtredende plass de siste årene, og har merket seg at åtte slike revisjoner ble omtalt i Dokument 1 (2019–2020). Komiteen vil understreke at kontrollen med om statlige virksomheter bruker pengene slik Stortinget har bestemt, og at de følger lover og regler, er en viktig del av virksomheten som med fordel kan vies større oppmerksomhet.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens sterke internasjonale engasjement og noterer at 16 årsverk var avsatt til dette formålet i 2019. Virksomheten omfatter blant annet samarbeidet i INTOSAI, inkludert lederansvaret for forumet for INTOSAI Professional Pronouncements, årlig kontakt mellom de nordiske riksrevisorer og faglig støtte til riksrevisjoner i utviklingsland.

Komiteen registrerer for øvrig at Riksrevisjonen siden 2014 har redusert antall årsverk med i overkant av sju prosent, samtidig som bemanningen ved flere regionkontorer er styrket.

Komiteen vil berømme Riksrevisjonen for solid arbeid og konstruktivt samarbeid med Stortinget.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 2 (2019–2020) – Riksrevisjonens årsrapport for 2019 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 2. juni 2020

Dag Terje Andersen

leder og ordfører