



STORTINGET

Innst. 163 S

(2022–2023)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen
om Riksrevisjonens årlige rapport
om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2021

Dokument 1 (2022–2023)

Innhold

	Side
1. Sammendrag	1
1.1 Innledning	1
2. Konklusjoner	1
3. Revisjon av statsregnskapet	2
3.1 Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert	2
3.1.1 Konklusjoner	2
3.1.2 Utdyping av konklusjoner	3
3.1.3 Bevilgningsregnskapet 2021	4
3.1.4 Kapitalregnskapet er riktig avlagt.....	6
3.1.5 Statsregnskapets oversikter over fullmakter er i det vesentlige riktig presentert.....	6
3.1.6 Riksrevisjonen er ikke kjent med feil eller mangler fra revisjonen av årsregnskaper eller rapporterte saker som påvirker konklusjonen av statsregnskapet totalt	7
3.1.7 Svalbardregnskapet er riktig avlagt.....	7
4. Revisjon av årsregnskapene	7
4.1 Alle årsregnskapene unntatt fire er riktig avlagt	7
4.1.1 Konklusjoner	7
4.1.2 Utdyping av konklusjoner	7
4.1.3 231 av 235 årsregnskaper er uten vesentlige feil og mangler	8
4.1.4 Eksportfinansiering Norge, Norges forskningsråd, Statens vegvesen og Kystverket har årsregnskap med vesentlige feil og mangler	8
4.1.5 Det er avdekket vesentlige brudd på administrativt regelverk i seks virksomheter	10
5. Komiteens generelle merknader	10
6. Presentasjon av saker	11
6.1 Statlige virksomheter etterlever ikke kravet om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester.....	11
6.1.1 Konklusjoner	11
6.1.2 Utdyping av konklusjoner	11
6.1.3 Virksomhetene har ikke kontrollert om leverandørenes ansatte har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende tariffavtaler	12
6.1.4 Virksomhetene har i liten grad etablert rutiner for internkontroll som sikrer at kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterleves	12
6.1.5 Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i rollen som regelverksforvalter ikke gitt tydelig nok informasjon om hva kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår innebærer	13
6.1.6 Anbefalinger	13
6.1.7 Statsrådenes svar	13
6.1.8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar	13
6.1.9 Komiteens merknader	13
6.2 Helsedirektoratet avdekker ikke alvorlige feil og misbruk og krever ikke tilbake feilutbetalinger av helserefusjoner.....	14
6.2.1 Konklusjoner	14
6.2.2 Utdyping av konklusjoner	14
6.2.3 Helfo gjennomfører få etterkontroller, men sanksjonerer i alle etterkontrollerte saker der det avdekkes feil	15
6.2.4 Helfo har ikke etablert systemer og rutiner som ivaretar kravene til gjennomføring av etterkontroll	15
6.2.5 Anbefalinger.....	16

	Side
6.2.6	Statsrådets svar 16
6.2.7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar..... 16
6.2.8	Komiteens merknader..... 16
6.3	Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene..... 17
6.3.1	Konklusjoner 17
6.3.2	Utdyping av konklusjoner 17
6.3.3	Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket et stort antall mulige feilutbetalingsaker innenfor de koronarelaterte ytelsene 18
6.3.4	Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene..... 18
6.3.5	Om de koronarelaterte ytelsene..... 18
6.3.6	Nav har etablert systemer som sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales 19
6.3.7	Anbefalinger..... 19
6.3.8	Statsrådets svar 20
6.3.9	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar..... 20
6.3.10	Komiteens merknader..... 20
6.4	Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang og sikrer dermed ikke i tilstrekkelig grad rettsikkerheten til skattepliktige..... 20
6.4.1	Konklusjoner 20
6.4.2	Utdyping av konklusjoner 21
6.4.3	Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang..... 21
6.4.4	Antall ubehandlede klagesaker og andelen eldre saker i sekretariatet for Skatteklagenemnda er fortsatt for høy..... 21
6.4.5	Lang saksbehandlingstid har flere uheldige konsekvenser, både for den enkelte skattepliktige og staten..... 22
6.4.6	Iverksatte tiltak har ikke sikret en tilfredsstillende klagebehandling på skatteområdet..... 23
6.4.7	Anbefalinger..... 23
6.4.8	Statsrådets svar 23
6.4.9	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar..... 23
6.4.10	Komiteens merknader..... 23
6.5	Skatteetaten har ikke i tilstrekkelig grad sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt 24
6.5.1	Konklusjoner 24
6.5.2	Utdyping av konklusjoner 24
6.5.3	Mange forvaltere med tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt kan ikke dokumentere at utenlandske aksjonærer har rett til redusert kildeskatt 25
6.5.4	Skatteetatens internkontroll har ikke avdekket at utenlandske forvaltere uten tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt har redusert kildeskatten til utenlandske aksjonærer 25
6.5.5	Anbefalinger..... 25
6.5.6	Statsrådets svar 25
6.5.7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar..... 26
6.5.8	Komiteens merknader..... 26
6.6	Nærings- og fiskeridepartementet forvalter ikke sine nedlagte gruver i samsvar med forurensningsloven 26
6.6.1	Konklusjoner 26
6.6.2	Utdyping av konklusjoner 26
6.6.3	Nærings- og fiskeridepartementet oppfyller ikke pålegg fra forurensningsmyndighetene fra 1993, 2003 og 2008..... 27
6.6.4	Departementet har ikke kunnskap om forurensningslovens krav er oppfylt ved ti av gruvene de eier og har ansvar for 27

6.6.5	Departementet har i perioden 2006–2021 bare benyttet halvparten av Stortingets bevilgninger til sikring og miljøtiltak og har ikke rapportert om manglende resultater	27
6.6.6	Anbefalinger	28
6.6.7	Statsrådets svar	28
6.6.8	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	28
6.6.9	Komiteens merknader	28
6.7	Det er lite sporbarhet i prioriteringen av prosjekter til Nasjonal transportplan (NTP)	29
6.7.1	Konklusjoner	29
6.7.2	Utdyping av konklusjoner	29
6.7.3	Transportetatene dokumenterer i liten grad valg og prioriteringer de gjør tidlig i transportplanleggingen	30
6.7.4	Det er lite sporbart hvilke vurderinger og avveininger som ligger til grunn for flere av de faglige prioriteringene senere i NTP-prosessen	31
6.7.5	Anbefalinger	32
6.7.6	Statsrådenes svar	32
6.7.7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	32
6.7.8	Komiteens merknader	32
6.8	Tilskudd til frivillige organisasjoner brukes til relevante aktiviteter og tiltak	32
6.8.1	Konklusjoner	32
6.8.2	Utdyping av konklusjoner	33
6.8.3	De fleste organisasjonene bruker midlene i samsvar med formålet med tilskuddsordningene	33
6.8.4	Departementene fastsetter ikke presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse for alle ordningene	33
6.8.5	Departementene sikrer ikke at de mottar tilstrekkelig informasjon om ordningenes samlede måloppnåelse	34
6.8.6	Tilskuddsforvalter utarbeider ikke tilstrekkelig målrettede rapporteringskrav, og grunnlaget for å vurdere måloppnåelse blir for svakt	34
6.8.7	Anbefalinger	35
6.8.8	Statsrådenes svar	35
6.8.9	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar	35
6.8.10	Komiteens merknader	35
7.	Oppfølging av tidligere rapporterte saker	36
7.1	Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester	36
7.1.1	Opprinnelig sak	36
7.1.2	Riksrevisjonens vurdering	38
7.1.3	Komiteens merknader	38
7.2	Riksrevisjonens undersøkelse om uførereformen	38
7.2.1	Opprinnelig sak	38
7.2.2	Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging	39
7.2.3	Riksrevisjonens vurdering	40
7.2.4	Komiteens merknader	40
7.3	Anskaffelser av hjelpemidler i Nav	41
7.3.1	Opprinnelig sak	41
7.3.2	Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging	41
7.3.3	Riksrevisjonens vurdering	42
7.3.4	Komiteens merknader	42
7.4	Etats- og virksomhetsstyring av Norsk filminstitutt	42
7.4.1	Opprinnelig sak	42
7.4.2	Kultur- og likestillingsdepartementets oppfølging	43
7.4.3	Riksrevisjonens vurdering	44

7.4.4	Komiteens merknader	45
7.5	Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler.....	45
7.5.1	Opprinnelig sak	45
7.5.2	Kultur- og likestillingsdepartementets oppfølging	45
7.5.3	Riksrevisjonens vurdering	47
7.5.4	Komiteens merknader	47
7.5.5	Forskningsetikk	48
7.5.6	Opprinnelig sak	48
7.5.7	Kunnskapsdepartementets oppfølging	48
7.5.8	Riksrevisjonens vurdering	48
7.5.9	Komiteens merknader.....	49
7.6	Kostnadsføring i forskningsprosjekter	49
7.6.1	Opprinnelig sak	49
7.6.2	Kunnskapsdepartementets oppfølging	49
7.6.3	Riksrevisjonens vurdering	50
7.6.4	Komiteens merknader	50
7.7	Anvendelsen av de statlige regnskapsstandardene under Kunnskapsdepartementet	50
7.7.1	Opprinnelig sak	50
7.7.2	Kunnskapsdepartementets oppfølging	51
7.7.3	Riksrevisjonens vurdering	51
7.7.4	Komiteens merknader.....	51
7.8	Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler	51
7.8.1	Opprinnelig sak	51
7.8.2	Kunnskapsdepartementets oppfølging	52
7.8.3	Riksrevisjonens vurdering	53
7.8.4	Komiteens merknader	53
7.9	Forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk	53
7.9.1	Opprinnelig sak	53
7.9.2	Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging.....	53
7.9.3	Riksrevisjonens vurdering	54
7.9.4	Komiteens merknader.....	54
7.10	Etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket.....	54
7.10.1	Opprinnelig sak	54
7.10.2	Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging.....	55
7.10.3	Riksrevisjonens vurdering	56
7.10.4	Komiteens merknader.....	56
8.	Komiteens tilråding	57



STORTINGET

Innst. 163 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 1 (2022–2023)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2021

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Statens regnskaper er i all hovedsak riktige og i samsvar med lover og regler. Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet og 235 årsregnskaper for departementer, statlige virksomheter og fond for 2021. Dette inkluderer årsregnskapet for Sametinget. Riksrevisjonen har funnet vesentlige feil og mangler i fire av årsregnskapene.

Riksrevisjonen har kontrollert både inntektene og utgiftene i statsregnskapet. For å finansiere de statlige utgiftene er det viktig at staten får inn skatter og avgifter som forutsatt. Skatter og avgifter utgjør 1 099 mrd. kroner. Petroleumsinntektene utgjør også en viktig del av norsk økonomi. Disse er på 312 mrd. kroner. Overskuddet fra petroleumsvirksomheten utgjør 288 mrd. kroner.

Riksrevisjonen har også gjennomført kontroll av budsjettgjennomføringen ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering. I år rapporterer Riksrevisjonen åtte saker. Riksrevisjonen har blant annet kontrollert om departementer følger opp budsjettvedtak og lover og regler, slik Stortinget har vedtatt og forutsatt. Riksrevisjonen gir kritikk til 13 av 16 departementer.

Riksrevisjonen følger opp saker som tidligere er rapportert til Stortinget. I år har Riksrevisjonen fulgt opp elleve slike saker. Riksrevisjonen er tilfreds med departementenes oppfølging i ni av disse sakene. Riksrevisjonen vil også følge opp ytterligere åtte saker på et senere tidspunkt. Dette gjelder saker fra Dokument 1 (2021–2022).

2. Konklusjoner

Riksrevisjonen har følgende konklusjoner på revisjonene i 2021:

Positivt

- Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert
 - Riksrevisjonen mener at statsregnskapet for 2021 i det vesentligste er riktig avlagt og presentert.
- Alle årsregnskapene unntatt fire er riktig avlagt
 - Riksrevisjonen mener at alle årsregnskapene, unntatt fire, for departementer og underliggende virksomheter er riktige.
- Tilskudd til frivillige organisasjoner brukes til relevante aktiviteter og tiltak
 - Riksrevisjonen mener det er positivt at tilskuddene til frivillige organisasjoner rettet mot sårbare grupper bidrar til at aktiviteter og tiltak gjennomføres. Riksrevisjonen er likevel kritisk til at departementene ikke sikrer at de har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den samlede måloppnåelsen for tilskuddsordningene.

Sterkt kritikkverdig

- Statlige virksomheter etterlever ikke kravet om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester
 - Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at virksomhetene i undersøkelsen ikke gjennomfører nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg- og anleggsarbeider.
 - Funnene er gjennomgående og gjelder alle departementer og virksomheter i utvalget i større og mindre grad.
 - Ansvarlige departementer (11): Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, og Samferdselsdepartementet.
- Helsedirektoratet avdekker ikke alvorlige feil og misbruk, og krever ikke tilbake feilutbetalinger av helserefusjoner
 - Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at alvorlige feil og misbruk av helserefusjoner ikke avdekkes eller tilbakekreves. Helsedirektoratet gjennomfører få etterkontroller. Bare 33 av de totalt 23 000 helseaktørene som får utbetalt refusjon, blir i gjennomsnitt etterkontrollert hvert år. Mange helseaktører med høy risiko blir ikke etterkontrollert.
 - Ansvarlig departement: Helse- og omsorgsdepartementet.

Kritikkverdig

- Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene
 - Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nav i begrenset grad har gjennomført etterkontroller av mulige feilutbetalinger av de koronarelaterte ytelsene. Det er likevel positivt at Nav har etablert systemer som sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.
- Ansvarlig departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang og sikrer dermed ikke i tilstrekkelig grad rettssikkerheten til skattepliktige
 - Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at klageordningen på skatteområdet ikke i tilstrekkelig grad sikrer forutberegneligheten og rettssikkerheten til skattepliktige.

Ansvarlig departement: Finansdepartementet.

- Skatteetaten har ikke i tilstrekkelig grad sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt
 - Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Skatteetaten ikke i tilstrekkelig grad har sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt. Dette betyr at utenlandske aksjonærer kan ha fått redusert kildeskatt uten at de har krav på dette, og at Norge kan ha gått glipp av skatteinntekter.

Ansvarlig departement: Finansdepartementet.

- Nærings- og fiskeridepartementet forvalter ikke sine nedlagte gruver i samsvar med forurensningsloven
 - Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke forvalter de nedlagte gruvene de eier, i samsvar med forurensningslovens krav, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger for bevilgningene til å redusere forurensning.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet.

- Det er lite sporbarhet i prioritering av prosjekter til Nasjonal transportplan (NTP)
 - Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det faglige grunnlaget for prioriteringene av prosjekter til NTP er lite sporbart og etterprøvbart.

Ansvarlige departementer: Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

3. Revisjon av statsregnskapet

3.1 Statsregnskapet er riktig avlagt og presentert

3.1.1 KONKLUSJONER

Konklusjon

Riksrevisjonen mener statsregnskapet for 2021 i det vesentlige er riktig avlagt og presentert.

- Bevilgningsregnskapet er i det vesentlige riktig avlagt.
- Kapitalregnskapet er i det vesentlige riktig avlagt.
- Statsregnskapets oversikter over fullmakter er i det vesentlige riktig presentert og etter gjeldende regelverk.
- Riksrevisjonen ikke er kjent med feil eller mangler fra revisjonen av årsregnskaper eller i rapporterte saker som påvirker konklusjonen av statsregnskapet som helhet.
- Svalbardregnskapet er i det vesentlig riktig avlagt.

3.1.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Statsbudsjettet er grunnlaget for statsregnskapet og for gjennomføringen av Stortingets vedtak og forutsetninger. Stortinget vedtar statsbudsjettet, og budsjettet inneholder fullmakter og pålegg om å bruke penger til de formålene som er bestemt.

Statsregnskapet 2021 er presentert i Meld. St. 3 (2021–2022) og behandlet av finanskomiteen i Innst. 439 S (2021–2022). Svalbardregnskapet inngår også i meldingen.

Riksrevisjonen har kontrollert bevilgningsregnskapet og kapitalregnskapet for staten og regnskapet for administrasjonen av Svalbard.

Riksrevisjonen har gjennomført kontrollen i lys av kravene i *bevilgningsreglementet* § 13 og utfyllende bestemmelser.

Petroleumsvirksomheten og det finanspolitiske rammeverket

Petroleumsvirksomheten utgjør en viktig del av statsregnskapet. Handlingsregelen er en finanspolitisk retningslinje for hvordan regjeringen kan bruke petroleumsinntektene gjennom uttak fra Statens pensjonsfond utland (SPU) på en forsvarlig måte. Resultatet fra petroleumsvirksomheten overføres til SPU. Fondet består i utgangspunktet av oljeinntekter som ikke er blitt brukt, men avsatt for senere bruk. I tillegg øker fondets verdi som følge av fondets investeringer.

Statsregnskapet uten petroleumsvirksomheten

Forskjellen mellom statens inntekter og utgifter, når lånetransaksjoner og resultatet fra petroleumsvirksomheten holdes utenfor, blir kalt *oljekorrigert overskudd* eller *oljekorrigert underskudd*. I 2021 var det oljekorrigerte underskuddet på 369 mrd. kroner. For å kompensere for dette oljekorrigerte underskuddet ble det overført 390 mrd. kroner inn til statsregnskapet fra SPU. Beløpet tilsvarer et *beregnet oljekorrigert budsjettunderskudd* fra nysaldert budsjett på slutten av budsjettåret.

Finansdepartementet beregner *strukturelt oljekorrigert underskudd* for å gi et mer stabilt og sammenlignbart bilde. Dette viser bruken av oljepenger. For 2021 er dette beregnet til 354 mrd. kroner. Dette utgjør 3,2 pst. av verdien i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til 2021. Handlingsregelen sier at bruken av oljepenger skal tilpasses situasjonen i økonomien, mens den langsiktige rettesnoren er at uttaket over tid skal følge den forventede realavkastningen av fondet på 3 pst. Tidligere var den forventede realavkastningen på 4 pst.

Resultat fra petroleumsvirksomheten

Forskjellen mellom inntekter fra petroleumsvirksomheten og utgifter til petroleumsvirksomheten kalles *netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten*. Denne kontantstrømmen blir hvert år overført til Statens pen-

sjonsfond utland (SPU). Dette er inntekter fra petroleumsvirksomheten som skatt og avgift på utvinning av petroleum, inntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og utbytte fra Equinor ASA, med fradrag av investeringer til SDØE. I 2021 er netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten nærmere 288 mrd. kroner.

Overføring til og fra Statens pensjonsfond utland (SPU)

Statsregnskapet ble tilført 390 mrd. kroner fra fondet basert på det beregnede oljekorrigerte underskuddet i vedtatt nysaldert budsjett. Samtidig ble resultatet fra petroleumsvirksomheten, det vil si netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, på 287,5 mrd. kroner overført til SPU. Dette betyr at det i 2021 ble brukt 102,5 mrd. kroner netto fra Statens pensjonsfond utland.

Fra 1996 og fram til 2015 ble overført betydelig mer midler til fondet enn det ble tatt ut. Mest midler ble tilført fondet i 2008. Netto tilførsel til fondet er illustrert med blå søyler. I perioden 2015 til 2019 varierte det om det ble overført netto midler til fondet (blå søyler) eller om det ble netto brukt av fondets midler (røde søyler). I 2020 og 2021 ble det brukt av fondets midler (røde søyler). Netto bruk av fondet i 2020 var større enn noen gang tidligere og må sees i lys av tiltak for å møte koronapandemien. Bruken er redusert for 2021.

Verdiene i Statens pensjonsfond utland er på 12 355 mrd. kroner per 31. desember 2021. Til tross for at staten også i 2021 brukte mer penger fra fondet enn hva som ble ført inn i fondet av årlig petroleumsinntekter, har avkastning og valutasingninger ført til at den totale verdien av fondet har økt.

Bruk av handlingsregelen i 2021

Regjeringen orienterte Stortinget om utviklingen i statens utgifter og inntekter, og oljepengebruken i budsjettokumentene, senest i revidert nasjonalbudsjett 2022. Figuren nedenfor viser oljepengebruken for perioden 2001 til 2021.

Riksrevisjonen har merket seg at det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2021 tilsvarte 3,2 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Ved etableringen av handlingsregelen for finanspolitikken (St. meld. nr. 29 for 2000–2001) ble det etablert retningslinjer for budsjettpolitikken i to punkter:

- Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.
- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien. Det legges til grunn en innfasing om lag i takt med forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland.

Koronapandemien har medført en spesiell økonomisk situasjon hvor det har vært nødvendig å bruke

mer enn normalt av oljefondet. Riksrevisjonen mener derfor bruken av Statens pensjonsfond utland må vurderes å være i tråd med handlingsregelen og dermed de finanspolitiske retningslinjene.

Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at den samlede oljepengetruken både i 2020 og 2021 var på over tre pst.. Dette er mer enn den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland. Handlingsregelen forutsetter at oljepengetruken reduseres når den økonomiske situasjonen normaliseres. Det er ikke minst viktig for å sikre mulighet for økt innsats når situasjonen krever det.

Uavhengig av handlingsregelen vil Riksrevisjonen peke på at bruken av oljepenger (det strukturelle oljekorrigerte underskuddet) i faste 2022-priser har økt kraftig, fra 34,3 mrd. kroner i 2001, til 130,2 mrd. kroner i 2011 og til 365,6 mrd. kroner i 2022.

3.1.3 BEVILGNINGSREGNSKAPET 2021

Bevilgningsregnskapet er riktig avlagt og viser årets bruk av utgiftsbevilgningene i statsbudsjettet og inntektene som er kommet inn sammenlignet med bevilget beløp.

Alle utgifter og inntekter i bevilgningsregnskapet er hjemlet i et bevilgningsvedtak som beskriver hva midlene skal brukes til og hva som er forventet å komme inn av inntekter. Oppstillingen av bevilgningsregnskapet har samme inndeling som statsbudsjettet.

Kontroll av bevilgningsregnskapet

Hva Riksrevisjonen kontrollerer:

Riksrevisjonen kontrollerer at regnskapsførte utgifter og inntekter, overført beløp fra forrige år, total bevilgning i budsjettåret og overført beløp til neste år er riktig rapportert og presentert i statsregnskapet. Kontrollen er gjort for hver post under det enkelte departementsområde.

Riksrevisjonen kontrollerer at statsregnskapet og årsregnskapene er ført etter de samme prinsippene som gjelder for statsbudsjettet. Dette betyr at budsjett- og regnskapsterminen er ett år og følger kalenderåret. Videre betyr det at regnskapet er fullstendig ved at alle utgifter og inntekter tas med og at de skal inngå med brutto beløp i det året de blir kontant betalt.

Riksrevisjonen kontrollerer at avvik mellom bevilgning og regnskap er forklart av departementene og vurderer om bevilgningene er basert på realistiske anslag.

Utgifter

I 2021 hadde staten utgifter på totalt 2 093 mrd. kroner. Det meste av dette er overføringer og tilskudd.

De største overføringene er til folketrygden, kommunesektoren og til de regionale helseforetakene. I tillegg presenteres overføringen til Statens pensjonsfond

utland og lånetransaksjoner (utlån og nedbetaling av statsgjeld) som en utgift i statsregnskapet.

Folketrygden med utbetalinger til pensjoner, sykepenger, dagpenger og foreldrepenger utgjør en stor andel av statsregnskapets totale utgifter. Disse utgiftene ligger i hovedsak under Arbeids- og sosialdepartementet (fra 2022 er dette Arbeids- og inkluderingsdepartementet).

Hvis Riksrevisjonen ser bort fra overføringene til Statens pensjonsfond utland og lånetransaksjoner, utgjør utgiftene til sammen 1 584 mrd. kroner i 2021. Alle utgiftstypene steg forholdsvis jevnt og moderat i perioden 2012–2019. Enkelte av utgiftstypene har økt noe mer de siste årene, fra 2019 til 2021, noe som i stor grad kan relateres til pandemien. Overføring til folketrygden er den utgiftstypen som har økt mest.

Utgiftene til de fleste ordningene i folketrygden har økt også i 2021, mens utgifter til dagpenger er redusert som følge av lavere gjennomsnittlig utbetaling per dagpengemottaker.

Overføring til kommuner og fylkeskommuner utgjorde 272 mrd. kroner i 2021. Økningen fra 2019 til 2020 skyldes blant annet ekstraordinære bevilgninger til kommunesektoren i møte med pandemien.

Overføring til helseforetak var i 2021 på 187 mrd. kroner.

Inntekter

I 2021 viser bevilgningsregnskapet at staten hadde inntekter på totalt 2 093 mrd. kroner.

Statens inntekter kommer i hovedsak fra skatter og avgifter, som i 2021 var på 1 099 mrd. kroner. De største avgiftene er merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og trygdeavgift. Inntekter fra skatter og avgifter blir regnskapsført på Finansdepartementets område i statsregnskapet.

Hvis Riksrevisjonen ser bort fra overføringen fra Statens pensjonsfond utland og lånetransaksjoner (tilbakebetalinger og statslånemidler), utgjør inntektene til sammen 1 503 mrd. kroner. Andre avgifter, overføringer og driftsinntekter (202 mrd. kroner i 2021) tilsvarer avrundet driftsinntekter, inntekter fra nybygg og anlegg (26 mrd. kroner) og andre avgifter og overføringer (176 mrd. kroner).

Unntaket er petroleumsinntektene, hvor det varierer en del. I den første perioden fram til 2016 var det en jevn nedgang til 153 mrd. kroner, mens det fram til 2019 var en økning til 283 mrd. kroner. I 2020 var inntektene redusert til 134 mrd. kroner, mens det i 2021 igjen er en økning til 312 mrd. kroner.

Arbeidsgiveravgift og trygdeavgifter har økt til 370 mrd. kroner i 2021. Inntekter fra merverdiavgift er 333 mrd. kroner i 2021. Skatt på formue og inntekt er i 2021 på 286 mrd. kroner.

Departementenes forklaringer til forskjellen mellom bevilgningsregnskap og statsbudsjettet

Revisjonen av statsregnskapet viser at departementene i hovedsak har gitt forklaringer til ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall, jf. *bevilgningsreglementet* § 13.

Innenfor departementenes ansvarsområder kan det være ubrukte bevilgninger på noen budsjettposter, mens det på andre budsjettposter kan ha vært brukt mer enn Stortinget har gitt bevilgning til.

Bevilgningsreglementet stiller krav om at bevilningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene. Bevilgningen gir forvaltningen både fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til formålet. Reglementet har enkelte unntak som gir adgang til å overføre ubrukte bevilgninger.

Disponibel bevilgning er årets bevilgning vedtatt ved nysaldering av budsjettet pluss overført bevilgning fra 2020. Forskjellen mellom disponibel bevilgning og det endelige regnskapet for utgifter uten lånetransaksjoner i 2021 er på omtrent samme nivå som før pandemien. Ubrukte bevilgninger i 2020 skyldes i all hovedsak at midler til koronarettede tiltak ikke ble benyttet fullt ut innen utgangen av året. I perioden 2017–2020 er lånetransaksjoner høyere enn budsjettet. Dette er normalt hjemlet i stortingsvedtak. I 2021 er det noe lavere utlånsaktivitet enn det Stortinget har lagt til grunn i budsjettet.

Departementene forklarer mindreforbruket i 2021 med at det fortsatt er en del etterslep etter pandemien, og at de har utfordringer med å få igangsatt og gjennomført prosjekter. Det er også utfordrende å få tak i relevant kompetanse, spesielt på IKT-relaterte prosjekter.

Departementene med størst avvik mellom nysaldert budsjett og regnskap på utgiftssiden i 2021 er:

- Nærings- og fiskeridepartementet: 12,2 mrd. kroner
- Helse- og omsorgsdepartementet: 6,1 mrd. kroner
- Samferdselsdepartementet: 4,4 mrd. kroner
- Justis- og beredskapsdepartementet: 3,7 mrd. kroner
- Kunnskapsdepartementet: 2,6 mrd. kroner

Nærings- og fiskeridepartementet har et samlet mindreforbruk på 12,2 mrd. kroner. Om lag 9 mrd. kroner av mindreforbruket skyldes at behovet for lånefinansiering og utbetaling av lån fra Eksporthfinansiering Norge, eksportkreditordningen og Innovasjon Norge ble vesentlig lavere enn anslått. Innovasjon Norge ga også flere tilsagn om tilskudd som ikke ble utbetalt i regnskapsåret. I tillegg ble det utbetalt mindre enn budsjettet for kompensasjonsordninger i forbindelse med koronapandemien. For øvrig gjelder mindreforbruket hovedsakelig redusert aktivitet i sektoren som følge av koronapandemien, utsatte prosjekter og redusert reisevirksomhet.

Helse- og omsorgsdepartementet har i forklaringene opplyst at rundt halvparten av mindreforbruket skyldes at forsinkelse i prosjekter og dermed senere utbetaling av tilskudd til omsorgstjenester. Dette er investeringstilskudd fra Husbanken til prosjekter som det kan ta flere år å fullføre. Om lag 1,4 mrd. kroner av mindreforbruket skyldes tilskudd til beredskapslagring av legemidler og smittvernustyr, hvor det er anskaffelser som vil komme til utbetaling i 2022.

Dersom Riksrevisjonen ser bort fra overslagsbevilgninger og mindreutgifter som direkte kan knyttes til ulike koronatiltak, er mindreforbruket på 4,6 mrd. kroner.

Samferdselsdepartementets mindreforbruk gjelder i hovedsak Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen. For Jernbanedirektoratet dreier dette seg om kjøp av persontransport med tog og kjøp av infrastruktur tjenester. Departementet forklarer at en milliard kroner av overført ubenyttet beløp gjelder Jernbanedirektoratets avtaler med Bane NOR om kjøp av infrastruktur tjenester for bygging av investeringsprosjekter. Mindreforbruket skyldes at det er forsinkelser og lavere produksjon på enkelte prosjekter.

De største overføringene vedrørende Statens vegvesen gjelder riksveiinvesteringer og enkelte andre tiltak til veiformål samt tilskudd til Transport i byområder. Ubenyttede beløp er i hovedsak forklart med forsinkelser og dårligere framdrift enn opprinnelig forutsatt.

Selv om det totalt er et vesentlig mindreforbruk på Samferdselsdepartementets område, er det også poster hvor det er brukt mer penger enn hva som er bevilget. Bevilgningen til E16 over Filefjell har en uhjemlet merutgift på 95 mill. kroner. Bevilgningen på posten er 42 mill. kroner. Ifølge forklaringene skyldes merutgiften en pågående tvistesak hvor Statens vegvesen har inngått forlik med hovedentreprenøren.

Justis- og beredskapsdepartementet forklarer at 1,1 mrd. kroner av ubrukt bevilgning på 3,1 mrd. kroner på posten for drift skyldes utsatt aktivitet og kapasitetsutfordringer i politiet, forskyvning i levering og/eller betaling til 2022 og innsparing i personalkostnader. Pandemien har fortsatt hatt konsekvenser for framdrift og leveranser i politiet og politiets sikkerhetstjeneste og forsinket fakturering på flere områder.

For hele departementets område er det i alt 996 mill. kroner i mindreutgifter på 45-poster som skal brukes på større anskaffelser og vedlikehold. Disse blir overført til neste år. Samtlige av postene har stikkordet «kan overføres». Politiet overfører 389 mill. kroner og redningshelikoptertjenesten overfører 348 mill. kroner.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap overfører i overkant av 800 mill. kroner. Det meste gjelder etterslep i innsendte refusjonskrav fra kommunen for karantenehotellordningen.

Kunnskapsdepartementet forklarer at det meste av ubrukte bevilgninger skyldes forsinkelser i prosjekter

og tilskudd som kommer til utbetaling i 2022. Av Meld. St. 3 (2021–2022) Statsregnskapet 2021 framgår det at 422 mill. kroner henger sammen med en budsjetteknisk endring med nettobudsjetterte Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) som ble innlemmet i det nyopprettede bruttobudsjetterte Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Forskjellen mellom nysaldert budsjett og regnskap for inntekter både i 2020 og 2021 har vært betydelig større enn de andre årene. I Meld. St. 3 for 2021 framgår det at merinntektene skyldes at skatteinngangen ble høyere enn anslått i nysaldert budsjett. Forsinket skatteoppgjør for 2020 på grunn av utsatte frister, gjorde at skatte- og avgiftsanslagene til nysaldert budsjett var mer usikre enn normalt. Arbeidsmarkedet forbedret seg høsten 2021, noe som førte til økt skatteinngang på slutten av året. Skatteinntektene i 2020 ble også høyere enn forventet ved nysalderingen.

Merinntektene for lånetransaksjoner varierer i perioden, men er i 2021 betydelig lavere enn foregående år.

Overføring av ubrukt bevilgning

Ubrukte bevilgninger fra 2021 er overført til 2022 i samsvar med *bevilgningsreglementets* bestemmelser.

Departementene kan søke Finansdepartementet om å få overført ubrukke bevilgninger til neste budsjettår etter nærmere bestemmelser. Finansdepartementet har lagt til grunn at det fra 2021 overføres ubrukke bevilgninger med 26,8 mrd. kroner til 2022. Dette utgjør 1,27 pst. av samlet nysaldert budsjett.

Overførte ubrukke bevilgninger var betydelig større for årene 2020 og 2021.

3.1.4 KAPITALREGNSKAPET ER RIKTIG AVLAGT

Kapitalregnskapet gir riktig oversikt over statens eiendeler og gjeld og viser riktig sammenheng med bevilgningsregnskapet. Kapitalregnskapet er statens balanse etter kontantprinsippet, hvor det er hovedvekt på finansielle eiendeler, gjeld og egenkapital.

For kapitalregnskapet kontrollerer Riksrevisjonen at alle eiendelskonti og alle gjeldskonti som departementene har ansvar for, er rapportert og riktig sammenstilt i statsregnskapet.

De viktigste eiendelene i statens balanse er Statens pensjonsfond utland, Statens pensjonsfond Norge, utlån og fast kapital i statens forvaltningsbedrifter og verdipapirer. Den viktigste gjeldsposten er statsgjelden. Statsgjelden består av langsiktige lån, kortsiktige markedspapirer og andre kortsiktige lån.

Statens eiendeler

Statens eiendeler er på til sammen 14 323 mrd. kroner i 2021. Den største eiendelen er Statens pensjonsfond utland med 12 355 mrd. kroner. Statens eiendeler har økt med 1 584 mrd. kroner i 2021. Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge utgjør 1 489 mrd. kroner av økningen.

Figuren viser at verdien av Statens pensjonsfond utland har økt i perioden, med unntak av 2018 da verdien av fondet sank. Dette ser Riksrevisjonen i hovedsak skyldes negativ avkastning (rødt område).

Avkastningen av plasseringene i Statens pensjonsfond utland i 2021 er på 1 580 mrd. kroner, noe som tilsvarer 14,5 pst., jf. årsrapporten til SPU. Til tross for at det i 2021 er brukt 103 mrd. kroner av fondet, så har avkastningen ført til at fondet har økt i verdi også i 2021.

Statens gjeld og egenkapital

Statens gjeld er på til sammen 890 mrd. kroner og består av:

- statsgjeld: 653 mrd. kroner
- kontolån fra ordinære fond: 172 mrd. kroner
- lån som gjelder virksomheter med særskilte fullmakter: 24 mrd. kroner
- deposita og avsetninger: 15 mrd. kroner
- overførte ubrukke bevilgninger: 27 mrd. kroner

I 2021 økte gjelden med 33 mrd. kroner, mens egenkapitalen økte med 1 550 mrd. kroner. Statens egenkapital er på 13 432 mrd. kroner.

3.1.5 STATSREGNSKAPETS OVERSIKTER OVER FULLMAKTER ER I DET VESENTLIGE RIKTIG PRESENTERT

I statsregnskapet er det utarbeidet oversikter som viser:

- samtykke til å overskride budsjettet.
- samtykke til å pådra staten forpliktelser og tilsagn om tilskudd, lån og garantier.
- samtykke til låneopptak.

Samtykkene gir hjemmel for unntak fra *bevilgningsreglementets* prinsipper om statlig regnskapsføring. De fleste unntakene gjelder enten overskridelse av budsjett eller anledning til å forplikte staten i framtidige budsjettår. Riksrevisjonen har kontrollert departementenes fullmakter og hvordan disse er presentert i statsregnskapet.

Riksrevisjonens revisjon viser at statsregnskapets oversikter over fullmakter i det vesentlige er riktig presentert etter gjeldende regelverk.

Fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår

Departementenes bruk av tilsagns- og bestillingsfullmakter

Et grunnleggende prinsipp for statsbudsjettet er ett-årsprinsippet som slår fast at budsjetterminen er ett år og følger kalenderåret. Når Stortinget har gitt særskilt samtykke til det, kan likevel departementene pådra seg forpliktelser som først skal dekkes etter budsjettåret, jf. *bevilgningsreglementet* § 6.

Riksrevisjonen har i 2021 sett at departementene har ulik praksis for bruk av tilsagns- og bestillingsfullmakter.

Finansdepartementet opplyser at deres vurdering er at departementene i det vesentligste følger veilederen for statlig budsjettarbeid, men at det vil være ulikheter mellom departementene ut fra deres ansvarsområder/egenart.

Oversikter over samtykker til å pådra staten forpliktelser ut over budsjettåret

Samtykker til å pådra staten forpliktelser ut over budsjettåret skal vises i oversikter i statsregnskapet, jf. *bevilgningsreglementet* § 13.

Revisjonen av statsregnskapet for 2021 viser at det gis flere fullmakter som ikke inngår i meldingen om statsregnskapet. Finansdepartementet opplyser at de vurderer at det kan være behov for ytterligere standardisering for å sikre en mer fullstendig oversikt. Dette gjelder blant annet forpliktelser som følger av bygge-, anleggs- og investeringsfullmakter.

Riksrevisjonen mener at en ytterligere standardisering for rapporteringen av fullmaktene vil gi en mer fullstendig oversikt over statens framtidige forpliktelser i Meld. St. 3. Riksrevisjonen vil følge opp dette i dialogen med Finansdepartementet som regelverksforvalter av *bevilgningsreglementet* og ansvarlige departementer.

3.1.6 RIKSREVISJONEN ER IKKE KJENT MED FEIL ELLER MANGLER FRA REVISJONEN AV ÅRSREGNSKAPER ELLER RAPPORTERTE SAKER SOM PÅVIRKER KONKLUSJONEN AV STATSREGNSKAPET TOTALT

I den finansielle revisjonen av årsregnskapene og kontroller av utvalgte saker er det ikke funnet vesentlige feil eller mangler som påvirker konklusjonen for avleggelsen og presentasjonen av statsregnskapet.

Riksrevisjonen har tatt forbehold om hele eller deler av regnskapet for fire virksomheter på grunn av vesentlige feil eller mangler. Videre har Riksrevisjonen avgitt seks uttalelser om vesentlige brudd på administrativt regelverk. Riksrevisjonen rapporterer ni saker om mangel-full etterlevelse av Stortingets vedtak og forutsetninger.

Disse vurderes likevel ikke å ha vesentlig innvirkning på Riksrevisjonens konklusjon om statsregnskapet. Revisjonen av årsregnskapene er omtalt i kapittel 4 og revisjonen av utvalgte saker er omtalt i kapittel 5.

3.1.7 SVALBARDREGNSKAPET ER RIKTIG AVLAGT

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard er riktig avlagt og presentert i Meld. St. 3 (2021–2022).

Dette betyr at Riksrevisjonen har kontrollert at Svalbardregnskapet er presentert i samsvar med inndelingen i Svalbardbudsjettet, og at tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet til drift av statlige aktiviteter på Svalbard er riktig regnskapsført. Videre har Riksrevisjonen kontrollert at avsetninger i Svalbardregnskapet er riktig presentert i kapitalregnskapet.

4. Revisjon av årsregnskapene

4.1 Alle årsregnskapene unntatt fire er riktig avlagt

4.1.1 KONKLUSJONER

Konklusjon

Riksrevisjonen mener at alle årsregnskapene, unntatt fire, for departementene og underliggende virksomheter er riktige.

- 231 av 235 årsregnskaper er uten vesentlige feil og mangler.
- Eksportfinansiering Norge, Norges forskningsråd, Statens vegvesen og Kystverket har årsregnskap som inneholder vesentlige feil og mangler.
- Det er avdekket brudd på administrativt regelverk i seks virksomheter.

Riksrevisjonen har ikke kunnet gjennomføre en fullstendig revisjon av Forsvarets årsregnskap i 2020 og 2021 på grunn av pandemien.

4.1.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Riksrevisjonen har ansvar for å gjennomføre finansiell revisjon av alle årsregnskaper avlagt av departementene, statlige virksomheter og andre regnskapspliktige enheter i staten.

Målet med revisjonen er å sikre at årsregnskapene ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil. Riksrevisjonens konklusjoner for hvert enkelt årsregnskap står i en revisjonsberetning til virksomhetene. Alle regnskapspliktige virksomheter i staten mottar en revisjonsberetning fra Riksrevisjonen.

I tillegg til å bekrefte årsregnskapsoppstillingene kan kontrollen av årsregnskapene gi revisor indikasjoner på om virksomhetene har fulgt regelverket for øko-

nomistyring i staten. Dersom Riksrevisjonen kommer over at virksomheten har vesentlige brudd på regelverket, vil Riksrevisjonen omtale dette i revisjonsberetningen.

4.1.3 231 AV 235 ÅRSREGNSKAPER ER UTEN VESENTLIGE FEIL OG MANGLER

Årsregnskapet skal gi grunnlag for Stortingets kontroll med hvordan bevilgningene er disponert, og for analyser av virksomhetens aktiviteter. Pålitelig regnskapsinformasjon er et viktig virkemiddel for å sikre tiliten til bruken av offentlige midler.

I 2021 har Riksrevisjonen revidert 235 årsregnskaper.

Revisjonen viser at årsregnskapene i hovedsak er utarbeidet og avlagt i tråd med kravene i økonomiregelverket for staten, rundskriv R-115 fra Finansdepartementet om utarbeidelse og avleggelse av årsregnskap, og krav fra overordnet departement.

Riksrevisjonen har kontrollert at årsregnskapene viser

- virksomhetens disponible bevilgninger for 2021
- regnskapsførte utgifter og inntekter for 2021
- eiendeler og gjeld per 31. desember 2021

For virksomheter som fører regnskap etter periodiseringsprinsippet, har Riksrevisjonen i tillegg kontrollert at årsregnskapene inneholder en oppstilling av virksomhetsregnskapet i tråd med de statlige regnskapsstandardene (SRS). Videre har Riksrevisjonen kontrollert at forvaltere av statlige fond har utarbeidet en oppstilling av fondsregnskapene i tråd med regelverket.

Status for bruk av statlige regnskapsstandarder (SRS)

Riksrevisjonen har i flere år, senest i Dokument 1 (2019–2020), Dokument 1 (2020–2021) og Dokument 1 (2021–2022), informert om ulik praksis i bruk av de statlige regnskapsstandardene (SRS). Når SRS anvendes ulikt blir det vanskeligere å sammenligne regnskapene over år og på tvers i staten.

For å gjøre det mer nyttig og mindre kostnadskreven å bruke SRS i staten, særlig for små virksomheter, vedtok Finansdepartementet fra regnskapsåret 2019 forenklinger i de statlige regnskapsstandardene og det ble gitt valgfrihet i noen av standardkravene

Revisjonen av 2021-regnskapene viser at valgfriheten i standarden gjør det vanskelig å sammenligne regnskapsinformasjon mellom virksomheter. Dette gjelder enkelte områder innenfor inntekts- og kostnadsinformasjon og informasjon om virksomhetenes eiendeler og gjeld.

SRS blir obligatoriske for alle statlige virksomheter i 2027. I regnskapsåret 2021 avla 65 av totalt 230 virksomheter virksomhetsregnskapet etter SRS. Innen 1. januar 2023 skal ytterligere ni virksomheter ta i bruk SRS. Dette innebærer at det i perioden 2024–2027 er 156 virksomheter som skal gå over til SRS. Implementering av SRS vil kreve god planlegging, kompetanse og ressurser hos departementene, virksomhetene og Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen vil fortsette å følge utviklingen i de statlige regnskapsstandardene og hele forvaltningens etterlevelse av disse i forbindelse med at SRS blir obligatorisk.

4.1.4 EKSPORTFINANSIERING NORGE, NORGES FORSKNINGSRÅD, STATENS VEGVESEN OG KYSTVERKET HAR ÅRSREGNSKAP MED VESENTLIGE FEIL OG MANGLER

For 2021 har Riksrevisjonen tatt forbehold om 4 av 235 årsregnskaper på grunn av vesentlige feil og mangler. Riksrevisjonen har også tatt forbehold i et årsregnskap siden Riksrevisjonen hadde praktiske utfordringer med å gjennomføre revisjonen i 2020 på grunn av pandemien.

Eksporthfinansiering Norge (Nærings- og fiskeridepartementet)

Eksporthfinansiering Norge har fått modifisert revisjonsberetning med forbehold fordi årsregnskapsoppstillingene viser sammenslåtte regnskapstall for Garantiinstituttet for eksporthkreditt, som ble avvirket per 30. juni 2021, og Eksporthfinansiering Norge, som er en nyetablert virksomhet per 1. juli 2021.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at valgt fremgangsmåte er i samsvar med Stortingets beslutning om hvordan sammenslåingen skulle gjennomføres, jf. Prop. 195 S (2020–2021).

Riksrevisjonen mener at Garantiinstituttet for eksporthkredits regnskap på denne måten er rapportert to ganger. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette i strid med økonomiregelverket i staten, jf. *reglement for økonomistyring i staten* § 12 og *bestemmelsene om økonomistyring i staten* pkt. 1.2 og 4.2 bokstav c.

I Dokument 1 (2021–2022) understreket Riksrevisjonen betydningen av at kravene til etablering av eventuell åpningsbalanse og krav til regnskapsavleggelse og finansiell rapportering er avklart når statlige virksomheter starter og opphører. Avklaringen skal gjøres i tråd med økonomiregelverket og Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings sjekklister, og den skal være på plass i form av tildelingsbrev og instruksjer i god tid før virksomhetenes oppstart og opphør.

Omorganisering og sammenslåing av virksomheter i staten er lite regulert. Nærings- og fiskeridepartementet har i dialog med Finansdepartementet og Direkto-

tet for forvaltning og økonomistyring lagt til grunn at den finansielle rapporteringen for Eksportfinansiering Norge i 2021 kan inneholde regnskapstall fra to virksomheter.

Riksrevisjonen mener at den uklarheten om finansiell rapportering som har vært ved opprettelsen av Eksportfinansiering Norge, for framtiden må unngås når virksomheter etableres.

Norges forskningsråd (Kunnskapsdepartementet)

Kunnskapsdepartementet avsatte styret i Norges forskningsråd (NFR) 12. mai 2022 med bakgrunn i den økonomiske situasjonen. Riksrevisjonen gjorde da en ny vurdering av årsregnskapet til NFR og sendte en justert revisjonsberetning.

Der konkluderer Riksrevisjonen med at NFRs årsregnskapsoppstillinger med noter mangler informasjon som er nødvendig for å kunne danne seg et dekkende bilde av NFRs økonomiske stilling per 31.12.2021:

- Regnskapslinjen «Forskningsforpliktingar under behandling» (2 464 mill. kroner) med tilhørende note 11
 - viser ikke avsetningene per kapitler og poster som bevilgningene er gitt på
 - har ingen forklaring på hvordan en debetpost på 1,85 mrd. kroner med benevnning «Styret» skal forstås
- Note 20 «Fremtidige forskningsforpliktingar» (33 556 mill. kroner)
 - gir ingen informasjon om forutsetningene som ligger til grunn for de forventede framtidige utbetalinger, eller om usikkerheten som ligger i estimatet
 - gir ingen vurdering av konsekvensene av det høye nivået på forpliktelsene stilt opp mot det årlige bevilgningsnivået

I tillegg til forbeholdene om årsregnskapet medfører praksisen med aktiv likviditetsstyring også brudd med *bevilgningsreglementet*, noe Riksrevisjonen bemerker i uttalelsen om administrativt regelverk i revisjonsberetningen.

NFR har over flere år fått signaler om å redusere avsetningene sine, sammen med en forventning om at aktiviteten skal opprettholdes. NFRs metode for å oppnå nedbygging av avsetninger kombinert med uendret aktivitet omtales som aktiv likviditetsstyring.

Aktiv likviditetsstyring er beskrevet blant annet i Prop 1 S (2021–2022) for Kunnskapsdepartementet, og innebærer at likviditeten fra avsetningene midlertidig benyttes på tvers av områder og forskningsprogram. NFR framskynder prosjekter slik at de for enkelte kapitler/poster har brukt mer enn årets tildeling og avsetninger fra tidligere år (aktiv likviditetsstyring), noe som er i strid med *bestemmelser om økonomistyring i staten* og

bevilgningsreglementet. Det følger av bevilgningsreglementets § 5 at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget.

Stortinget samtykket i revidert nasjonalbudsjett for 2022 i at Norges forskningsråd kan benytte bevilgninger for 2022 eller tidligere til å dekke forpliktelser til forskningsprosjekter med andre formål innenfor Norges forskningsråds portefølje innenfor en samlet ramme på 2 mrd. kroner. Dette påvirker ikke Riksrevisjonens konklusjon, fordi fullmakten gjelder fra 2022, mens revisjonsberetningen gjelder for regnskapsåret 2021.

Riksrevisjonen viser ellers til at det i Kunnskapsdepartementets Prop. 1 S for budsjettåret 2020 og for 2021 står følgende:

«Regjeringen foreslår å redusere løyvingane til Forskingsrådet eittårig på fleire av departementas budsjett i 2021 for å redusere avsetningane i Forskingsrådet. Den eittårige reduksjonen i løyvingane skal ikkje føre til redusert aktivitet, og Forskingsrådet skal fortsette å lyse ut midlar som om løyvingane ikkje var reduserte. Forskingsrådet kan i 2021 legge opp til aktivitet med utgangspunkt i at desse midlane vil bli tilbakeførte i 2022.»

Riksrevisjonen peker på at denne omtalen kan ha bidratt til at det har vært utydelig om Forskingsrådets praksis med midlertidig overforbruk på enkelte kapitler og poster var akseptabel.

Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet)

Statens vegvesen skal i henhold til økonomibestemmelsene bokføre mottatte fakturaer og oppgi leverandørgjelden ved årsskiftet. Det er mottatt fakturaer for 5,1 mrd. kroner som ikke er bokført eller betalt. Årsaken er at en betydelig del av dette beløpet er omtvistede fakturaer. I årsregnskapet har Statens vegvesen oppgitt leverandørgjeld på 550 mill. kroner. Riksrevisjonen kan ikke uttale seg om dette beløpet er korrekt.

Forholdet har ingen innvirkning på bevilgnings- eller artskontooppstillingene, siden Statens vegvesen rapporterer sitt regnskap etter kontantprinsippet.

Kystverket (Samferdselsdepartementet)

Kystverket er i henhold til de statlige regnskapsstandardene pålagt å aktivere navigasjonshjelpemidler som fyrlykter og merker og foreta avskrivninger for å vise det årlige kostnadsbildet. Dette er bare delvis gjort, og regnskapet viser derfor ikke alle eiendelene som skulle vært med, og heller ikke kostnadene ved verdiforringelse.

Forsvaret (Forsvarsdepartementet)

Riksrevisjonen hadde praktiske utfordringer med å gjennomføre revisjonen i 2020 på grunn av pandemien. Dette skyldes de særlige behovene for fysisk tilstedeværelse ved revisjon av gradert informasjon. Som følge av dette kunne Riksrevisjonen ikke bekrefte inngående ba-

lanse for beholdninger av varer og driftsmateriell eller andre driftskostnader for 2021.

4.1.5 DET ER AVDEKKET VESENTLIGE BRUDD PÅ ADMINISTRATIVT REGELVERK I SEKS VIRKSOMHETER

I revisjonen av årsregnskapene for 2021 har Riksrevisjonen avdekket vesentlige brudd på administrativt regelverk hos Nav, Forsvaret, Forsvarsmateriell, Kartverket, Sørsamisk kunnskapspark og Norges forskningsråd. Bruddene gjelder det følgende:

- Nav (Arbeids- og sosialdepartementet) *Bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 3.7.3.1. Nav har brutt bestemmelsene når de ikke har utnyttet avtalefestet kredittid ved årsskiftet. For tidlig betaling av fakturaer i Nav har påvirket størrelsen på ubrukt bevilging og overført beløp til neste budsjettår, jf. *bevilgningsreglementet* § 5 om overføring av inntil fem pst. av driftsbevilgningen.
- Forsvaret (Forsvarsdepartementet) Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Forsvaret har anskaffet varer og tjenester fra en rammeavtale hvor beløp på den totale rammen er overskredet.
- Forsvarsmateriell (Forsvarsdepartementet) Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Forsvarsmateriell har anskaffet varer og tjenester fra en rammeavtale hvor beløp på den totale rammen er overskredet.
- Kartverket (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) *Reglement for økonomistyring i staten* § 14 og *bestemmelser om økonomistyring i staten*, punkt 2.4 og 2.5 om internkontroll og kontroll av utgifts- og inntektstransaksjoner. Kartverket har ikke sikret tilstrekkelige avstemmingsrutiner og sporbarhet mellom grunnlag, salgsordre og regnskapsrapportering for inntekter.
- Norges forskningsråd (Kunnskapsdepartementet) *Bestemmelser om økonomistyring i staten og bevilgningsreglementet*.
- Sørsamisk kunnskapspark (Kunnskapsdepartementet) Det foreligger ikke dokumenterte vurderinger av en anskaffelse av persontransporttjeneste. Riksrevisjonen kan derfor ikke uttale seg om anskaffelsesloven § 4 om prinsipper for konkurranse er tilstrekkelig ivarettatt. Videre setter anskaffelsesforskriften § 7-1 krav til dokumentasjon av anskaffelsen. Anskaffelsen av tjenesten som har en verdi over 100 000 kroner er ikke dokumentert. Leverandøren er også en nærstående til en ansatt ved virksomheten. Riksrevisjonen kan derfor ikke uttale seg om krav til habilitet i anskaffelsesforskriften § 7-5 er hensyntatt.

5. Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Lubna Boby Jaffery og Ahmed Lindov, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til at Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet for 2021 og 235 årsregnskaper for departementer, statlige virksomheter og fond for 2021.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjon:

Riksrevisjonen mener statsregnskapet for 2021 i det vesentlige er riktig avlagt og presentert.

- Bevilgningsregnskapet er i det vesentlige riktig avlagt.
- Kapitalregnskapet er i det vesentlige riktig avlagt.
- Statsregnskapets oversikter over fullmakter er i det vesentlige riktig presentert og etter gjeldende regelverk.
- Riksrevisjonen er ikke kjent med feil eller mangler fra revisjonen av årsregnskaper eller i rapporterte saker som påvirker konklusjonen av statsregnskapet som helhet.
- Svalbardregnskapet er i det vesentlig riktig avlagt.

Komiteen merker seg Riksrevisjonenes konklusjoner og at Riksrevisjonen fremhever dette som positivt.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjon:

Riksrevisjonen mener at alle årsregnskapene, unntatt fire, for departementene og underliggende virksomheter er riktige.

- 231 av 235 årsregnskaper er uten vesentlige feil og mangler.
- Eksportfinansiering Norge, Norges forskningsråd, Statens vegvesen og Kystverket har årsregnskap som inneholder vesentlige feil og mangler.
- Det er avdekket brudd på administrativt regelverk i seks virksomheter.

Riksrevisjonen har ikke kunnet gjennomføre en fullstendig revisjon av Forsvarets årsregnskap i 2020 og 2021 på grunn av pandemien.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens konklusjoner og begrensningen av revisjonen av Forsvarets årsregnskap for 2020 og 2021.

Komiteen viser her til merknadene til de enkelte sakene nedenfor.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet Sosia-

listisk Venstreparti, Rødt og Venstre, viser til det foreliggende dokument. Flertallet viser til Innst. 127 S (2021–2022) og finner grunn til å påpeke på nytt at slik informasjonen er presentert, gis kontroll- og konstitusjonskomiteen liten mulighet til å følge utviklingen over tid og kontrollere virksomheten i de enkelte departementer. Fremstillingen er skjematisk. Noen, men langt fra alle, betydelige avvik mellom budsjett og regnskap omtales. Samtidig er viktige gjennomgående temaer over tid, som oppfølging av datasikkerhet i forvaltningen, ikke problematisert. Slik flertallet ser det, svekker måten Riksrevisjonens funn presenteres på, kontroll- og konstitusjonskomiteens mulighet for kontroll av den enkelte statsråds ansvar for sin del av statsregnskapet og de forhold som rapporteres.

Flertallet viser til tidligere utgaver av Dokument 1, der antall avsluttende revisjonsbrev med merknader fremgikk. Videre ble hvert enkelt departement omtalt og tidligere rapporterte forhold synliggjort. Dette ga både god oversikt og komiteen kunnskap den ellers ikke ville fått del i. Flertallet ser imidlertid også verdien av at enkelte viktige områder skilles ut og gis en grundigere behandling, men dette må ikke gå på bekostning av sammenhengen mellom statsrådets svar på det enkelte forhold som rapporteres, og oversikten over situasjonen i det enkelte departement.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet er godt fornøyd med at Dokument 1 er blitt mer oversiktlig og bedre egnet til å formidle både hovedlinjer og detaljer på en lettfattelig måte. Dette medlem har inntrykk av at Riksrevisjonen fortsatt har ambisjoner om å gjøre dokumentet enda mer informativt fremover. Dette medlem støtter dette. I det videre arbeidet vil dette medlem se det som en fordel om både de lange og korte linjene i utviklingen av de største inntektene og utgiftene ble illustrert enda grundigere og tydeligere. Dagens oversikter viser summene over et 10 års perspektiv i nominelle kroner. For å vise den reelle utviklingen kunne det med fordel også vært vist i reelle kroner. Da ville det vært lettere å se inntekter og utgifter som skiller seg ut.

Folketrygdens utgiftutvikling vekker en særlig bekymring. Det har i mange år vært klart at utgifter til pensjoner kan bli en formidabel utfordring for trygden og samfunnet. Også utviklingen i andre trygdeytelser og stønader, som for eksempel arbeidsuførhet og arbeidsløshet, kan vekke stor bekymring. Det er viktig at både det større bildet og de underliggende enkeltområder blir synliggjort i både nominelle og reelle kroner, slik at Stortinget raskt kan sette inn eventuelle tiltak.

Dette medlem mener at en slik tydeliggjøring med fordel også kan fremkomme i andre rapporter fra Riksrevisjonen, hvor det kan være behov for å synliggjøre utfordringer over tid.

6. Presentasjon av saker

6.1 Statlige virksomheter etterlever ikke kravet om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester

6.1.1 KONKLUSJONER

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at virksomhetene i undersøkelsen ikke gjennomfører nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg- og anleggsarbeider.

Funnene er gjennomgående og gjelder alle departementer og virksomheter i utvalget i større og mindre grad.

- Virksomhetene har ikke kontrollert om leverandørenes ansatte har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende tariffavtaler.
- Virksomhetene har i liten grad etablert rutiner for internkontroll som sikrer at kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterleveres.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i rollen som regelverksforvalter ikke gitt tydelig nok informasjon om hva kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår innebærer.

Ansvarlige departementer (11): Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, og Samferdselsdepartementet.

6.1.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Staten har en betydelig innkjøpsmakt og anskaffet for om lag 293 mrd. kroner i 2020. Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal bidra til gode lønns- og arbeidsvilkår for dem som utfører ulike tjenester og bygge- og anleggsarbeider for staten.

Målet med revisjonen har vært å undersøke om statlige virksomheter etterlever kravene om å kontrollere og følge opp lønns- og arbeidsvilkår i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket når de kjøper tjenester og bygge- og anleggsarbeider.

Revisjonen er gjennomført som en tverrgående revisjon og omfatter 49 anskaffelser gjennomført av 20 virksomheter som er underlagt følgende ansvarlige departementer;

Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet,

Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, og Samferdselsdepartementet.

I tillegg er Arbeids- og inkluderingsdepartementet omfattet av revisjonen som ansvarlig for forskriften.

Anskaffelsene i utvalget er innenfor bransjer der det er økt risiko for dårlige lønns og arbeidsvilkår. Samlet hadde anskaffelsene i utvalget en verdi på om lag 1,5 mrd. kroner.

Lov om offentlige anskaffelser fikk i 2007 en hjemmel for å gi regler om offentlige oppdragsgiveres plikt til å bruke kontraktsklausuler om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter. Dette som et ledd i arbeidet mot sosial dumping. *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* (forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter) trådte i kraft 1. mars 2008. Forskriften forvaltes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Arbeids- og sosialkomiteen uttalte i 2012 at formålet med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er å unngå at offentlige oppdragsgivere inngår kontrakter med virksomheter som tilbyr dårligere vilkår enn det som er normalt på det norske arbeidsmarkedet, jf. Innst. 125 L (2012–2013). Offentlig sektor har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv. Komiteen mener at dette blant annet innebærer å sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskrifter. Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er en viktig del av den samlede innsatsen mot sosial dumping.

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller krav om at oppdragsgiver i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget skal opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner. Oppdragsgiver skal også gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Kontrollplikten omfatter risikovurdering og eventuelt andre kontrollhandlinger. God forvaltningsskikk tilsier at virksomhetene må sikre skriftlighet og dokumentasjon av interne vurderinger og undersøkelser for å sikre etterprøvbarehet.

Reglement for økonomistyring i staten krever at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for å sikre at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler. Internkontrollen skal være tilpasset risiko og vesentlighet og skal dokumenteres.

Saken er presentert i en egen rapport.

6.1.3 VIRKSOMHETENE HAR IKKE KONTROLLERT OM LEVERANDØRENS ANSATTE HAR LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR I HENHOLD TIL GJELDENE TARIFFAVTALER

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller krav til oppdragsgiveren i flere av stegene i anskaffelsesprosessen. Riksrevisjonen har vurdert om virksomhetene har oppfylt forskriftens krav i hver av de 49 anskaffelsene.

Virksomhetene oppfylder i hovedsak plikten til å informere i kunngjøringen og å bruke kontrakter som har klausuler om lønns- og arbeidsvilkår, krav til dokumentasjon og varsel om bruk sanksjoner. Disse kontraktsvilkårene er avgjørende for at virksomheten som oppdragsgiver kan kontrollere at ansatte hos leverandører og underleverandører får den lønnen de har rett på.

De fleste virksomhetene stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene, men leverandørens oppfyllelse av vilkårene blir i liten grad fulgt opp. Virksomhetene har i bare noen få tilfeller dokumentert at det er gjennomført risikovurderinger, og det er kun gjennomført kontroll i 5 av de 49 utvalgte anskaffelsene. Fem virksomheter har kontrollert lønns- og arbeidsvilkår i én av sine anskaffelser. Det er ingen av de 20 virksomhetene som har gjennomført risikovurderinger og/eller gjennomført kontroll i alle sine anskaffelser i utvalget.

Revisjonen viser at mange av virksomhetene ikke oppfatter kontrollplikten i forskriften om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som en plikt til å gjennomføre en dokumentert risikovurdering av den enkelte kontrakt. Manglende dokumentasjon av risikovurderinger fører til at virksomhetene ikke kan sannsynliggjøre at det var nødvendig å kontrollere lønns- og arbeidsvilkårene. Fraværet av dokumentasjon gjør det også vanskelig å etterprøve om virksomhetene har oppfylt kontrollplikten.

6.1.4 VIRKSOMHETENE HAR I LITEN GRAD ETABLERT RUTINER FOR INTERNKONTROLL SOM SIKRER AT KRAVENE I FORSKRIFT OM ARBEIDSVILKÅR I OFFENTLIGE KONTRAKTER ETTERLEVES

Riksrevisjonen har vurdert om de 20 virksomhetene har rutiner som kan bidra til å sikre at alle krav blir etterlevd i anskaffelser som er omfattet av forskriften.

Fire av virksomhetene har rutiner for å sikre at det blir stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår i utlysning og kontrakt, og at det blir gjennomført nødvendig kontroll av at leverandørene overholder kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Riksrevisjonen har vurdert at rutinene er

fullstendige fordi de dekker alle kravene i forskriften og gjelder for alle anskaffelsestyper og alle bransjer som er omfattet av forskriften.

Manglende rutiner øker risikoen for at virksomhetene ikke har en forståelse av hva rollen som oppdragsgiver innebærer og hvilke plikter virksomheten har i henhold til forskriften.

6.1.5 ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET HAR I ROLLEN SOM REGELVERKSFORVALTER IKKE GITT TYDELIG NOK INFORMASJON OM HVA KONTROLLEN AV LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR INNEBÆRER

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter pålegger offentlige oppdragsgivere å gjøre «nødvendig kontroll» av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Riksrevisjonens vurdering er at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke har gitt tilstrekkelige føringer om hva kontrollplikten innebærer. Departementet har i hovedsak valgt å informere gjennom veiledning.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, inneholder både skal-, kan- og bør-formuleringer. Riksrevisjonen vurderer at departementet som regelverksforvalter ikke har hatt en bevisst tilnærming til hvordan regeltolkninger skal kommuniseres. Departementet har heller ikke vært bevisst på om veilederen faktisk bare skal veilede eller om den også skal formidle regeltolkninger som ikke framkommer andre steder.

Revisjonen viser at virksomhetene ikke forstår at forskriften stiller absolutte krav. Dette gjelder blant annet plikten til å gjøre risikovurderinger av hver enkelt kontrakt og plikten til å dokumentere både risikovurderinger og gjennomførte kontroller. Når det er uklart hva den enkelte virksomhet skal gjøre for å etterleve forskriften, øker risikoen for at intensjonen med forskriften ikke blir oppfylt.

6.1.6 ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at departementene i sin styring og kontroll følger opp at underliggende virksomheter

- har etablert systemer og rutiner for å kunne etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- gjennomfører kontrollplikten i forskriften
- dokumenterer sine vurderinger i arbeidet med å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene

Videre anbefaler Riksrevisjonen at Arbeids- og inkluderingsdepartementet

- tydeliggjør hva kontrollplikten krever og hvordan forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal følges for å nå Stortingets forutsetninger

6.1.7 STATSRÅDENES SVAR

Statsrådenes svar følger som vedlegg til Dokument 1 (2022–2023).

6.1.8 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENES SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

6.1.9 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har kontrollert om statlige virksomheter etterlever kravet om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester. Komiteen merker seg at Riksrevisjonen har undersøkt 49 anskaffelser gjennomført av 20 virksomheter underlagt ti ulike departement. Arbeids- og inkluderingsdepartementet står som ansvarlig for forskriften.

Komiteen viser til at målet med revisjonen har vært å undersøke om statlige virksomheter etterlever kravene om å kontrollere og følge opp lønns- og arbeidsvilkår i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket når de kjøper tjenester og bygge- og anleggsarbeider.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner og kritikk:

«Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdige virksomhetene i undersøkelsen ikke gjennomfører nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygg- og anleggsarbeider.»

Funnene er gjennomgående og gjelder alle departementer og virksomheter i utvalget i større og mindre grad.

- Virksomhetene har ikke kontrollert om leverandørenes ansatte har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende tariffavtaler.
- Virksomhetene har i liten grad etablert rutiner for internkontroll som sikrer at kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterleves.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i rollen som regelverksforvalter ikke gitt tydelig nok informasjon om hva kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår innebærer.

Komiteen mener det må forventes at de statlige virksomhetene gjør nødvendige kontroller for å forsikre seg om at lønns- og arbeidsvilkår oppfylles ved kjøp av tjenester. Det er viktig at det offentlige som et minstekrav oppfyller de krav som det offentlige forventer at private aktører skal oppfylle.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen anbefaler at departementene i sin styring og kontroll følger opp at underliggende virksomheter

- «- har etablert systemer og rutiner for å kunne etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- gjennomfører kontrollplikten i forskriften
- dokumenterer sine vurderinger i arbeidet med å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene»

Videre viser komiteen til at Riksrevisjonen anbefaler Arbeids- og inkluderingsdepartementet å følge følgende:

«tydeliggjør hva kontrollplikten krever og hvordan forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal følges for å nå Stortingets forutsetninger»

Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser til at statsråden i sitt svar skriver at statlige og andre offentlige virksomheter har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv. I tillegg er statsråden bekymret for at kravene ikke følges opp i tilstrekkelig grad av statlige virksomheter i dag. Komiteen stiller seg bak denne bekymringen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at statsråden skriver at man ikke er i mål med arbeidet med å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og å fremme seriøsitet i offentlige anskaffelser. Videre viser disse medlemmer til at statsråden orienterer om tiltak regjeringen er i gang med, blant annet arbeidet med Norgesmodellen om nasjonale seriøsitetskrav for offentlige anskaffelser. Disse medlemmer har forventninger til at regjeringens arbeid for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og å fremme seriøsitet i offentlige anskaffelser vil gi resultater.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at staten kjøper varer og tjenester for 293 mrd. kroner i året, og at mange av innkjøpene gjøres i bransjer hvor sosial dumping er utbredt, som i bygg, renhold, hotell og transport. Disse medlemmer vil understreke hvor graverende det er at statsforvaltningen i så liten grad fører kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos sine leverandører som det som framgår i Riksrevisjonens rapport. Det svekker ikke bare kampen mot useriøse og kriminelle arbeidsgivere, men også tilliten til statsforvaltningen og kontrollen over fellesskapets skatteinntekter.

Disse medlemmer registrerer at regjeringen er i ferd med å fase inn nye nasjonale seriøsitetskrav for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen fant imidlertid at de undersøkte virksomhetene i overveiende grad ikke følger plikten de allerede er pålagt i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, til å føre kon-

troll med lønns- og arbeidsvilkår hos sine leverandører. Disse medlemmer forventer at regjeringen snarest sikrer at statsforvaltningen følger etablerte regler, uten at dette arbeidet skal måtte vente på innføringen av nye regler.

Komiteen ber Riksrevisjonen følge saken videre.

6.2 Helsedirektoratet avdekker ikke alvorlige feil og misbruk og krever ikke tilbake feilutbetalinger av helserefusjoner

6.2.1 KONKLUSJONER

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at alvorlige feil og misbruk av helserefusjoner ikke avdekkes eller tilbakekreves. Helsedirektoratet gjennomfører få etterkontroller. I gjennomsnitt blir bare 33 av de totale 23 000 helseaktørene som får utbetalt refusjon etterkontrollert hvert år. Mange helseaktører med høy risiko blir ikke etterkontrollert.

- Helfo gjennomfører få etterkontroller, men sanksjonerer i alle etterkontrollerte saker der det avdekkes feil.
- Helfo har ikke etablert systemer og rutiner som ivaretar kravene til gjennomføring av etterkontroll.

Ansvarlig departement: Helse- og omsorgsdepartementet.

6.2.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

I folketrygdloven §§ 22-11 a og 22-15 a stilles det krav om å følge opp og kontrollere utbetalinger slik at feilutbetalinger tilbakebetales. Helfo skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet avdekkes, jf. reglement for økonomistyring i staten. I bestemmelsene om statlig økonomistyring stilles det krav til dokumentasjon av internkontrollen.

Helfo skal kreve tilbake feilutbetalinger fra behandlere, tjenesteytere eller andre etter en direkte oppgjørskoordning, med mindre den som har fått utbetalingen har foretatt seg det som med rimelighet kan kreves for å bringe på det rene hva som anses å være nødvendig behandling eller riktig bruk av takstene.

Helfo kan treffe vedtak om at det ikke skal ytes godtgjørelse for behandling eller tjeneste, dersom en behandler eller tjenesteyter forsettlig eller grovt uaktsomt gjør seg skyldig i uberettiget utbetaling fra trygden, ikke oppfyller lovbestemte plikter, eller gir misvisende opplysninger eller erklæringer som kan føre til uberettiget utbetaling av trygdeytelser.

Videre skal Helfo begjære påtale mot den som mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, eller holder til-

bake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter folketrygdloven.

Helfo skal gjennomføre etterkontroller for å avdekke økonomisk misbruk og bedrageri, og systematisk formidle kontrollresultatene slik at de bidrar til økt etterlevelse og bygger tillit. Omfanget av etterkontroller må tilpasses virksomhetens egenart og risiko, og kvaliteten på de forebyggende kontrollene.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Helsedirektoratet ved Helfo avdekker feilutbetalinger gjennom etterkontroll, og om sanksjonsmulighetene i folketrygdloven benyttes når feilutbetalingene skyldes feilaktige eller mangelfulle opplysninger gitt av helseaktøren.

Helserefusjonskravene behandles og kontrolleres maskinelt ved en regelmotor i Helfos oppgjørssystemer. Regelmotoren foretar logiske kontroller av om innsendte krav er i samsvar med regelverket. Regelmotoren kan ikke kontrollere om mottakeren:

- har gjennomført en konsultasjon med pasienten
- har utført den behandlingen det kreves takst for
- har utøvd god skjønnsetevne eller gjennomført en behandling som var medisinsk nødvendig etter folketrygdloven

Helserefusjonsordningen inneholder svært mange takster, krav og bestemmelser som ikke kan bli operasjonalisert inn i de maskinelle kontrollene. Disse kravene og mulige feilutbetalinger som følge av dette må i stedet fanges opp av etterkontroller.

Av refusjonskravene som oppgjørssystemet godkjenner og utbetaler, gjør Helfo et risikobasert utvalg for etterkontroll. Det risikobaserte utvalget bygger på analyser av helseaktører og refusjonskrav og risiko- og vektingsmodellering og hypotesetesting.

Saken er presentert i en egen rapport.

6.2.3 HELFO GJENNOMFØRER FÅ ETTERKONTROLLER, MEN SANKSJONERER I ALLE ETTERKONTROLLERTE SAKER DER DET AVDEKKES FEIL

Helsedirektoratet og Helfo har ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger. Helfo skal etablere rutiner for etterkontroller tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Revisjonen viser at Helfo bare etterkontrollerer noen få av helseaktørene de identifiserer med høy risiko, og at feil avdekkes i de fleste sakene som etterkontrolleres. Etter Riksrevisjonens vurdering er det sannsynlig at alvorlige feilutbetalinger ikke avdekkes, når mange av helseaktørene med identifisert høy risiko ikke etterkontrolleres.

Helfo etterkontrollerer i gjennomsnitt per år 33 av de totalt 23 000 helseaktørene som får utbetalt refusjon.

Dette tilsvarer 0,14 pst. av alle helseaktørene. I løpet av de siste tre årene (2019–2021) er det gjennomført og avsluttet etterkontroller av 101 helseaktører.

Høsten 2021 identifiserte Helfo 22 leger med høy risiko, men kun fem leger ble prioritert for etterkontroll.

I 2021 ble det utbetalt omtrent 15,4 mrd. kroner til refusjonsområdet apotek og bandasjist. Dette utgjør 38 pst. av totalt utbetalte helserefusjoner. Området har vært nedprioritert de siste årene fordi det, ifølge Helfo, har vært uavklart hvordan etterkontrollene kan gjennomføres. Området har flere mulige kontrollobjekter (pasient, lege og apotek/bandasjist), og det foreligger ikke tydelige rammer for utlevering av medisinsk forbruksmateriell. Videre er utviklingen av risikomodeller på området forsinket.

Helfo avdekker feil i 4 av 5 saker som blir etterkontrollert. Helfo har i perioden 2019–2021 avdekket feilutbetalinger til helseaktører i 84 av de 101 sakene som er etterkontrollert.

Revisjonen registrerer at det i rapport fra Helsedirektoratets internrevisjon i 2019 framkommer at det identifiseres et betydelig antall helseaktører som antas å representere grovt misbruk, men som av kapasitetsgrunner ikke blir etterkontrollert. Internrevisjonens anbefaling om å sikre at Helfo har tilstrekkelig kapasitet, inngår heller ikke i Helsedirektoratets oppfølgingsplan av internrevisjonsrapporten.

6.2.4 HELFO HAR IKKE ETABLERT SYSTEMER OG RUTINER SOM IVARETAR KRAVENE TIL GJENNOMFØRING AV ETTERKONTROLL

Helfo har ikke et hensiktsmessig saksbehandlingssystem som støtter opp under prosessen med etterkontroller. Arbeidet med etterkontroller baseres i stor grad på manuelle prosesser, og preges av manglende interaksjon mellom ulike fagsystemer og applikasjoner. Dette reduserer produktiviteten og øker risikoen for feil i saksbehandlingen.

Helfo har opplyst til Helsedirektoratet at det vurderes høy risiko for alvorlige feil og misbruk ved bruken av flere refusjonstakster. Revisjonen viser at disse likevel ikke blir etterkontrollert. Helsedirektoratet vurderte i 2019 Helfos kontrollaktiviteter og hjemmelsgrunnlag i folketrygdloven opp mot personvernlovgivningen (GDPR) som trådte i kraft i 2018. Fra og med november 2020 har man stanset etterkontroller av refusjonstakster som innebærer å følge den enkelte borger/pasient på tvers av ulike behandlere/helseaktører og refusjonsområder, i påvente av en juridisk klargjøring.

Revisjonen viser at risikolister for utvalg til etterkontroll ikke oppbevares. Foretatte risikovurderinger er dermed ikke etterprøvbare, og Helfo har ingen oversikt over totalt antall helseaktører hvor det er identifisert høy risiko.

Manglende systemstøtte påvirker effektiviteten og kapasiteten til å gjennomføre etterkontroller. Revisjonen registrerer at Helfo ved flere anledninger har rapportert til Helsedirektoratet om manglende systemstøtte. Helfo har i notat til Helsedirektoratet også beskrevet konsekvensene av stans i alle kontroller mot enkelte refusjonstakster. Helfo har opplyst at Helsedirektoratet er kjent med at de fleste saker med identifisert høy risiko ikke er etterkontrollert. Helsedirektoratet har i sine årsrapporter de siste årene vist til at kapasitet til behandling av kontrollsaker i Helfo blir påvirket av blant annet manglende systemstøtte, omstilling og oppbygging av kontrollmiljø og kompetanse. Det krever også mer ressurser å følge opp de mer alvorlige sakene.

Rapportering til Helse- og omsorgsdepartementet

Helsedirektoratet har rapportert til Helse- og omsorgsdepartementet i Årsrapport 2021 at alle krav etterprøves i den grad det lar seg gjøre opp mot gjeldende regelverk, men at det likevel vil være en usikkerhet knyttet til realiteten av de krav som ikke fullt ut kan etterprøves opp mot gjeldende regelverk. Videre rapporterer Helsedirektoratet at de gjennom den samlede oppfølgingen av refusjonsområdene, og basert på dagens regelverk, teknologi og tilgjengelige ressurser, har vurdert risiko for manglende realitet i utbetalinger av helserefusjoner til å være innenfor et akseptabelt nivå.

Revisjonen viser at en brøkdell av helseaktører med identifisert høy risiko blir etterkontrollert, risikolister slettes og det er manglende systemstøtte. Revisjonen kan ikke se at disse forholdene fremgår av rapporteringen fra Helsedirektoratet til Helse- og omsorgsdepartementet.

Revisjonen kan ikke se at folketrygdlovens mål om at feilutbetalinger skal tilbakebetales blir oppnådd, når Helfo bare etterkontrollerer et lite utvalg av de alvorligste sakene med vesentlige beløp (aktører med identifisert høy risiko), som tilsvarer i gjennomsnitt 0,14 pst. av alle helseaktørene. Etter Riksrevisjonens vurdering vil Helfo, med en kontrollstrategi hvor kun et lite utvalg av de alvorligste sakene kontrolleres, heller ikke nå målsettingen i Prop. 1 S (2020–2021) under Helse- og omsorgsdepartementet om at formidling av kontrollresultatene skal bidra til økt etterlevelse og bygge tillit til helserefusjonsordningen.

6.2.5 ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet

- sikrer at Helsedirektoratet ved Helfo etablerer systemer og rutiner for etterkontroll som vil bidra til at flere feilutbetalinger blir avdekket og tilbakebetalt

6.2.6 STATSRÅDENS SVAR

Statsrådets svar følger som vedlegg til Dokument 1 (2022–2023).

6.2.7 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENS SVAR

Statsråden mener det gir et skjevt bilde å sammenligne antallet etterkontroller med det totale antallet helseaktører som har mottatt refusjon, fordi risikoen må vektles. Revisjonen viser at risikovurderingene som er gjennomført, ikke er etterprøvbare. I tillegg viser revisjonen at Helfo mangler oversikt over det totale antallet helseaktører hvor det er identifisert risiko.

Riksrevisjonen fremhever at revisjonen dreier seg om etterkontroller. I en etterkontroll blir det kontrollert at det er gjennomført en konsultasjon, at helseaktøren har utført den behandlingen det kreves takst for, og at helseaktøren har utøvd god skjønnutøvelse eller gjennomført en behandling som var medisinsk nødvendig. Riksrevisjonen mener at de automatiske kontrollene i forkant av refusjonsutbetalingen, som er innbygd i systemene KUHR og eResept, ikke kan fange opp dette.

Riksrevisjonen merker seg at Helsedirektoratet har signalisert til Helse- og omsorgsdepartementet at de vil styrke arbeidet med etterkontroller. Videre registrerer Riksrevisjonen at departementet vil ha en særskilt gjennomgang av oppbygningen og innretningen av risikovurderingene. Riksrevisjonen registrerer også at de ønsker en dialog med Helsedirektoratet om hvilke hensyn som ligger bak når leger med høy risiko ikke prioriteres for etterkontroll.

6.2.8 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonens kontroll med Helsedirektoratet har avdekket at direktoratet ikke oppdager alvorlige feil og misbruk og ikke krever tilbake feilutbetalinger av helserefusjoner.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Helsedirektoratet ved Helfo avdekker feilutbetalinger gjennom etterkontroll, og om sanksjonsmulighetene i folketrygdloven benyttes når feilutbetalingene skyldes feilaktige eller mangelfulle opplysninger gitt av helseaktøren. Funn som er påvist gjennom den finansielle revisjonen, viser at de forebyggende kontrollene av helserefusjonene ikke fanger opp alle kravene i regelverket. Disse kravene må derfor fanges opp i etterkontrollene.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner og kritikk:

«Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at alvorlige feil og misbruk av helserefusjoner ikke avdekkes eller tilbakekreves. Helsedirektoratet gjennomfører få etterkontroller. I gjennomsnitt blir bare 33 av de totalt 23 000 helseaktørene som får utbetalt refusjon etterkontrollert hvert år. Mange helseaktører med høy risiko blir ikke etterkontrollert.

- Helfo gjennomfører få etterkontroller, men sanksjonerer i alle etterkontrollerte saker der det avdekkes feil.
- Helfo har ikke etablert systemer og rutiner som ivaretar kravene til gjennomføring av etterkontroll.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner og kritikk.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at folketrygdlovens mål om at feilutbetalinger skal tilbakebetales, neppe blir oppnådd når Helfo bare etterkontrollerer et lite utvalg av de alvorligste sakene med vesentlige beløp. Det er komiteens syn at det er behov for å finne en hensiktsmessig fordeling av kontroller gjennom hele forvaltningskjeden basert på en helhetsvurdering av beløpenes størrelse, risiko og ressurser.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefaling:

«Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet

- sikrer at Helsedirektoratet ved Helfo etablerer systemer og rutiner for etterkontroll som vil bidra til at flere feilutbetalinger blir avdekket og tilbakebetalt»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefaling.

Komiteen viser til statsrådets svar. Komiteen merker seg at statsråden deler Riksrevisjonens vurdering om at systemene må forbedres, men mener det gir et skjevt bilde å sammenligne antallet etterkontroller med det totale antallet helseaktører som har mottatt refusjon, fordi risikoen må vektles. Komiteen støtter dette synspunktet.

Komiteen viser til at Helse- og omsorgsdepartementet, i styringsdialogen med Helsedirektoratet, vil ha en gjennomgang av hvorvidt dagens omfang av etterkontroller, sammenholdt med eksisterende systemstøtte, og med utgangspunkt i vurderinger av risiko og vesentlighet, gir en tilstrekkelig balansert ressursallokering mellom de ulike oppgaver Helfo har ansvaret for. Komiteen viser til at Helsedirektoratet har signalisert at de vil styrke arbeidet med etterkontroller. Komiteen støtter disse signalene, og påpeker samtidig behovet for overordnede risikovurderinger av hele forvaltningskjeden med vekt på misligheter.

Komiteen ber Riksrevisjonen følge saken videre.

6.3 Nav har i begrenset grad gjennomført etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene

6.3.1 KONKLUSJONER

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nav i begrenset grad har gjennomført etterkontroller av mulige feilutbetalinger av de koronarelaterte ytelsene.

- Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket over 200 000 mulige feilutbetalingssaker.
- Nav har kun igangsatt etterkontroll av mulige feilutbetalingssaker på dagpenger og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.
- Mange mulige feilutbetalingssaker vil foreldes fra medio 2023 dersom etterkontroll ikke gjennomføres.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Nav har etablert systemer som sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.

- Nav har fått tilbakebetalt 2,7 av 4,5 mrd. kroner av forskudd på dagpenger ved utgangen av 2021.
- Tilbakebetaling av forskuddene vil pågå fram til 2026.

Ansvarlig departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

6.3.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Målet med denne revisjonen har vært å kontrollere om Nav har gjennomført systematiske etterkontroller for å avdekke feilutbetalinger og misbruk av de koronarelaterte ytelsene. Videre har det vært et mål å kontrollere om etatens tiltak sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.

Revisjonen i 2021 bygger på resultatene fra Riksrevisjonens revisjon av bevilgninger til Navs tiltak under koronapandemien, Dokument 3:11 (2020–2021). Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg i Innst. 168 S (2021–2022) at Nav foreløpig ikke hadde etablert tilstrekkelige kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke eventuelle misbruk av de koronarelaterte ytelsene.

I Stortingets behandling av saken stilte komiteen seg bak Riksrevisjonens funn og anbefalingene til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å følge opp

- at Nav raskt etablerer tilstrekkelige kontroller for å forebygge og avdekke feilutbetalinger og misbruk av koronaordningene
- at Nav krever inn utestående forskudd på dagpenger

Komiteens flertall berømmet samtidig Nav for effektiv gjennomføring av ordningene.

Saken er presentert i en egen rapport.

6.3.3 NAV HAR GJENNOMFØRT RISIKOVURDERINGER OG AVDEKKET ET STORT ANTALL MULIGE FEILUTBETALINGSSAKER INNENFOR DE KORONARELATERTE YTELSENE

Nav skal i henhold til *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* § 4 sikre rett ytelse til den enkelte. Etaten har også ansvaret for å følge opp og kontrollere tjenester, ytelser og utbetalinger. I henhold til folketrygdloven § 22-15 kan en utbetaling fra Nav til noen som ikke hadde krav på den, kreves tilbake.

Nav har avdekket at det er mulig å få utbetalinger gjennom flere av etatens IKT-løsninger samtidig, selv om ytelsene ikke skal kunne la seg kombinere. Navs IKT-systemer mangler innebygde kontroller som hindrer dette. En feilaktig utbetaling kan kun fanges opp gjennom manuelle etterkontroller. De store saksmengdene under koronapandemien har satt gjennomføring og oppfølging av manuelle kontroller under sterkt press, og kontrollene har vært tidkrevende å gjennomføre.

Når det er få maskinelle kontroller, øker risikoen for både misbruk av ordningene og feilutbetalinger, og noen brukere kan ha fått for mye eller for lite stønad utbetalt. For å redusere denne risikoen må Nav vurdere om utbetalingene er riktige, ved å gjennomføre systematiske etterkontroller.

Status i de systematiske etterkontrollene av de koronarelaterte ytelsene per utgangen av 2021:

- Nav har risikovurdert alle koronarelaterte ytelser. Etaten vurderte at dagpenger hadde høyest risiko for feilutbetalinger.
- Nav har besluttet å gjennomføre etterkontroll på alle ytelsene, bortsett fra refusjon av sykepenger til arbeidsgivere og sykepenger til selvstendig næringsdrivende og frilansere. Disse unntakene er begrunnet med gjennomførte risikovurderinger og kontroll av et representativt utvalg saker.
- Nav har avdekket over 200 000 mulige feilutbetalingssaker ved hjelp av registersamkjøringer og analyser. Disse sakene utgjør et betydelig antall saker innenfor dagpenger, lønnskompensasjon og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.
- Nav har igangsatt etterkontroll av mulige feilutbetalingssaker på dagpenger og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

6.3.4 NAV HAR I BEGRENSET GRAD GJENNOMFØRT ETTERKONTROLLER AV DE KORONARELATERTE YTELSENE

Nav skal etablere systemer og rutiner som ivaretar kravene til internkontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Dette følger av reglement for økonomistyring i staten § 14 g.

Revisjonen i fjor viste at det manglet innebygde kontroller i systemløsningene for de nye kompensasjonsordningene for inntektsbortfall, og manglene førte til mange feilutbetalinger og mye ekstraarbeid for Nav.

Revisjonen viser at omfanget av mulige feilutbetalinger er stort, at etterkontrollene er arbeidskrevende og at Nav ikke kontrollerer alle mulige feilutbetalingssaker. En konsekvens av begrenset etterkontroll er at betydelige feilutbetalinger ikke blir behandlet eller krevet inn. Arbeidet med etterkontrollene vil være ressurskrevende og kan komme i konflikt med behandling av løpende ytelser. Mange av sakene blir foreldet fra medio 2023.

Ifølge Nav har de prioritert utbetaling av ytelser og behandling av klagesaker foran gjennomføring av etterkontroller. De har kun påbegynt etterkontroll av saker på dagpengeområdet og innenfor kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Revisjonen viser at Nav i 2020 og 2021 på bakgrunn av gjennomført kontrollarbeid har identifisert 10 000 feilutbetalingssaker på de koronarelaterte ytelsene. Etaten har overført krav for cirka 340 mill. kroner til innkreving hos Skatteetaten. Om lag 500 personer er anmeldt for trygdesvindler av til sammen om lag 110 mill. kroner.

Nav har orientert Arbeids- og inkluderingsdepartementet om status i kontrollarbeidet. Departementet uttaler at det framover vil være behov for økt oppmerksomhet på blant annet kontroll, og at det vil være viktig å følge opp feilutbetalingsområdet i styringsdialogen framover.

6.3.5 OM DE KORONARELATERTE YTELSENE

Dagpenger

Utbetalingene til dagpenger økte fra 9 mrd. kroner i 2019, til over 30 mrd. kroner i 2020 og 26 mrd. kroner i 2021. På det meste mottok om lag 424 000 personer dagpenger. Nav nedprioriterte kontrollarbeidet for å håndtere den store pågangen av dagpengesøknader.

Nav forsøkte å automatisere saksbehandlingen på dagpenger i 2020, men det var ikke mulig å tilpasse regelverket til dette. Automatisering krever endringer i dagpengeregulverket og nytt saksbehandlingssystem. Revisjonen viser at IKT-systemet og regelverket på dagpengeområdet begrenser Navs mulighet til å automatisere saksbehandlingen og etterkontrollen av dagpenger.

I 2021 har etaten igangsatt et forprosjekt for å modernisere saksbehandlingssystemene for dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Moderniseringen skal bidra til høyere kvalitet, raskere saksbehandling og redusert risiko for feilutbetalinger. Departementet uttaler at det også er aktuelt å se på regelverket for dagpenger i denne prosessen.

Nav har avdekket 173 000 mulige feilutbetalingssaker i 2020, og mange av de mulige feilutbetalingene kan ha fortsatt i 2021. Nav anslår at det samlet kan være feilutbetalt 3 mrd. kroner i perioden.

Nav vurderer at det vil kreve betydelige ressurser å gjennomgå de avdekkede, mulige feilutbetalingssakene, da store deler av kontrollarbeidet må gjøres manuelt. Navs IKT-systemer er ikke tilpasset en effektiv kontroll. Navs handlingsplan mot trygdemisbruk og svindel 2021–2022 fastslår at det er en utfordring at Nav ikke har mulighet til å automatisere avregningen av ytelser mot tilgjengelige inntektsopplysninger.

Lønnskompensasjon

For lønnskompensasjonsordningen ble det utbetalt ca. 8,1 mrd. kroner til 386 000 mottakere gjennom den helautomatiske saksbehandlingsløsningen.

Revisjonen viser at Nav i perioden (2020–2021) hovedsakelig har jobbet med å rette feil i vedtakene. Ordningens innretning og manglende kontroller i saksbehandlingsløsningen har ført til mange feilutbetalinger. Nav har behandlet 15 000 saker av ca. 40 000 mottatte henvendelser om feil i vedtakene.

Nav har prioritert utbetalinger til dem som har fått for lite utbetalt. Saksbehandling av feilutbetalinger til dem som har fått for mye utbetalt, begynte i juni 2021, men er i hovedsak planlagt gjennomført fra januar 2022. Nav arbeider fortsatt med utvikling av en IKT-løsning for saksbehandling av feilutbetalinger ved refusjon av lønnskompensasjon til arbeidsgivere.

Nav har gjennom systematisk etterkontroll avdekket 14 500 mulige feilutbetalingssaker, men kontroll av disse sakene var ikke påbegynt i 2021. Nav planlegger at etterkontrollen skal starte i 2022 og ferdigstilles i løpet av året.

Nav besluttet at feilutbetalinger av lønnskompensasjon i utgangspunktet innkreves med 50 pst. av feilutbetalt beløp, da mottakerne av ytelsen vurderes ikke å ha opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig. Nav hadde utbetalt ytelsen uten å undersøke om brukerne mottok andre ytelser fra Nav. I saker der arbeidsgiver derimot vurderes å ha handlet grovt uaktsomt eller forsettlig, vil etaten vurdere å kreve tilbake hele det feilutbetalte beløpet, uten reduksjon av 50 pst.

Nav har hittil anslått at feilutbetalingene for lønnskompensasjonen kan utgjøre mellom 90 og 140 mill. kroner, og at omtrent tilsvarende beløp i tilfelle vil bli avskrevet på grunn av skylddelingen.

Andre koronarelaterte ytelser

Nav har avdekket 12 000 mulige feilutbetalingssaker innen kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere. Dette representerer anslagsvis avvik i om lag en av tre saker. Etterkontroll av sakene er så vidt påbegynt ved utgangen av 2021, og Nav har fattet vedtak om feilutbetaling i 46 av sakene.

For sykepenger og omsorgspenger har Nav vurdert fiktivt fravær som en av de høyeste risikoene. Ordningene er tillitsbaserte, og Nav har ikke mulighet til å kontrollere realiteten i om det har vært et reelt syke- eller omsorgsfravær. Nav har avdekket mulige feilutbetalinger på grunn av overlapp med andre ytelser, i hovedsak mot lønnskompensasjon.

På ordningen for omsorgspenger har Nav avdekket 1 500 saker med mulige doble ytelser. Etterkontroll av sakene var ikke påbegynt i 2021.

6.3.6 NAV HAR ETABLERT SYSTEMER SOM SIKRER AT FORSKUDD PÅ DAGPENGER TILBAKEBETALES

Saksbehandlingstiden på dagpenger ble uvanlig lang som følge av den massive arbeidsledigheten som kom med nedstengningen under koronapandemien våren 2020. Nav utbetalte forskudd på dagpenger for å sikre arbeidsledige og permitterte inntekt mens de ventet på at deres søknad om dagpenger skulle bli behandlet. Forskuddet på dagpenger skal betales tilbake.

Til sammen fikk 197 000 personer utbetalt 4,5 mrd. kroner i forskudd på dagpenger i 2020 og 2021.

Nav skal ha systemer og rutiner som sikrer at utbetalt forskudd på dagpenger blir betalt tilbake. Dette er utledet av *reglement for økonomistyring i staten § 14*.

Revisjonen viser at Nav har fått tilbakebetalt 2,7 mrd. kroner og har utestående 1,4 mrd. kroner av utbetalte forskudd. Revisjonen viser videre at Nav har overført krav for om lag 434 mill. kroner fordelt på 17 200 personer til innkreving hos Skatteetaten. Dette utgjør ca. 10 pst. av totalt utbetalt forskudd på dagpenger.

Nav har etablert tilbakebetalingsløsninger som etter planen skal sikre at det meste av forskuddet er tilbakebetalt innen juni 2024. De som fikk over 100 000 kroner i forskudd på dagpenger får noe lengre frist med tilbakebetalingen, og skal være ferdige med tilbakebetalingen innen juni 2026.

6.3.7 ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og inkluderingsdepartementet

- og Nav vurderer omfanget av gjenstående etterkontroller på de koronarelaterte ytelsene, fordi et betydelig antall mulige feilutbetalingssaker vil foreldes fra medio 2023

- følger opp at den pågående moderniseringen av IKT-systemer i Nav inkluderer innebygde kontroller, legger til rette for automatisert saksbehandling og forbedrer systemstøtten for kontrollarbeidet

6.3.8 STATSRÅDENS SVAR

Statsrådets svar følger som vedlegg til Dokument 1 (2022–2023).

6.3.9 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENS SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

6.3.10 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har undersøkt om NAV har gjennomført etterkontroller av de koronarelaterte ytelsene. Denne revisjonen bygger på Dokument 3:11 (2020–2021), som ble behandlet av komiteen gjennom Innst. 168 S (2021–2022).

Komiteen viser til at målet med denne revisjonen har vært å kontrollere om Nav har gjennomført systematiske etterkontroller for å avdekke feilutbetalinger og misbruk av de koronarelaterte ytelsene. Videre har det vært et mål å kontrollere om etatens tiltak sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har funnet grunnlag for følgende konklusjoner og kritikk:

«Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nav i begrenset grad har gjennomført etterkontroller av mulige feilutbetalinger av de koronarelaterte ytelsene.

- Nav har gjennomført risikovurderinger og avdekket over 200 000 mulige feilutbetalingssaker.
- Nav har kun igangsatt etterkontroll av mulige feilutbetalingssaker på dagpenger og kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere.
- Mange mulige feilutbetalingssaker vil foreldes fra medio 2023 dersom etterkontroll ikke gjennomføres.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Nav har etablert systemer som sikrer at forskudd på dagpenger tilbakebetales.

- Nav har fått tilbakebetalt 2,7 av 4,5 mrd. kroner av forskudd på dagpenger ved utgangen av 2021.
- Tilbakebetaling av forskuddene vil pågå fram til 2026.»

Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens konklusjoner og kritikk.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens anbefalinger:

- «Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nav vurderer omfanget av gjenstående etterkontroller på de koronarelaterte ytelsene, fordi et betydelig antall mulige feilutbetalingssaker vil foreldes fra medio 2023
- følger opp at den pågående moderniseringen av IKT-systemer i Nav inkluderer innebygde kontroller, leg-

ger til rette for automatisert saksbehandling og forbedrer systemstøtten for kontrollarbeidet»

Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser videre til at statsråden i sitt svar trekker frem at pandemien førte til forventninger om rask behandling og utbetaling, i tillegg til en tilnærmet eksplosiv vekst i antall saker, og at dette tilsa at etaten vanskelig kunne iverksette kontrolltiltak i de midlertidige løsningene i tråd med de standardene som gjelder i en normalsituasjon. Statsråden skriver videre at departementet orienterte Stortinget om at de ville prioritere å sikre livsopphold til ledige/permitterte framfor kontrollarbeid under koronapandemien, og at departementet orienterte Stortinget om dette i Prop. 79 S (2020–2021) og Prop. 1 S (2021–2022). Komiteen stiller seg bak denne prioriteringen. Komiteen viser også til at komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Rødt, berømte Nav for effektiv gjennomføring av tiltak under koronapandemien, jf. Innst. 168 S (2021–2022).

Komiteen viser videre til at statsråden skriver at Arbeids- og velferdsetaten på grunn av begrenset kapasitet til å gjennomføre etterkontroller har prioritert behandlingen av feilutbetalingssaker der mulig feilutbetalt beløp er stort, og risikoen for bevisst svindel er høy. Komiteen merker seg at statsråden stiller seg bak denne prioriteringen, og deler denne vurderingen.

6.4 Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang og sikrer dermed ikke i tilstrekkelig grad rettssikkerheten til skattepliktige

6.4.1 KONKLUSJONER

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at klageordningen på skatteområdet ikke i tilstrekkelig grad sikrer forutberegneligheten og rettssikkerheten til skattepliktige. Riksrevisjonen er innforstått med at koronapandemien kan ha påvirket klagebehandlingen, men mener det vil være sterkt kritikkverdig dersom situasjonen med lang saksbehandlingstid fortsetter.

- Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang.
- Antall ubehandlede klagesaker og andelen eldre saker er fortsatt for høy i sekretariatet for Skatteklagenemnda.
- Lang saksbehandlingstid har flere uheldige konsekvenser, både for den enkelte skattepliktige og staten.
- Iverksatte tiltak har ikke sikret en tilfredsstillende klagebehandling på skatteområdet.

Ansvarlig departement: Finansdepartementet.

6.4.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Klageretten på skatteområdet er en sentral rettssikkerhetsgaranti. Når skattemyndighetene har fattet et vedtak, skal en skattepliktig som er uenig ha rett til å få overprøvd det av noen andre enn den som fattet vedtaket, og få en ny realitetsvurdering i saken. Retten til klagebehandling forutsetter i utgangspunktet at det er klaget innen fristen, og at krav til form og innhold i klagen er overholdt.

I 2016 ble det etablert en ny klagenemndsordning på skatteområdet. Formålet var å styrke klageordningen, bedre rettssikkerheten, og bidra til å styrke de skatte- og avgiftspliktiges tillit til at klagesakene blir behandlet på en tilfredsstillende måte.

En klage på skattefastsettelsen skal sendes til skattekontoret. Dersom skattekontoret ikke avviser klagen eller omgjør sitt opprinnelige vedtak, skal sakens dokumenter sendes til Skatteklagenemnda eller Skattedirektoratet som klageinstans – så snart saken er tilrettelagt. Et eget sekretariat som er administrativt underlagt Skattedirektoratet, forbereder sakene for Skatteklagenemnda.

For å sikre en uavhengig klagebehandling ble det lovfestet at sekretariatet for Skatteklagenemnda og Skatteklagenemnda ikke kan instrueres faglig, verken av skattekontorene, Skattedirektoratet (SKD) eller Finansdepartementet.

I 2018 ble det gjort endringer i skatteforvaltningsloven som innebar at et utvalg klagesaker ble overført fra Skatteklagenemnda til Skattedirektoratet. Dette ble gjort for å redusere antall saker klagenemnda må behandle. Formålet var å redusere saksbehandlingstid og antall ubehandlede saksrestanser i nemnda.

Etter at Skatteklagenemnda ble etablert i 2016, har klagerestansene økt og saksbehandlingstiden på klageområdet vært lang. Finansdepartementet har i flere år rapportert om problemene med lang saksbehandlingstid i sine budsjettproposisjoner til Stortinget.

Målet med revisjonen har vært å undersøke i hvilken grad Skatteetaten og Skatteklagenemnda behandler klager på en tilfredsstillende måte, slik at Stortingets vedtak og forutsetninger om rettssikkerheten til de skattepliktige blir ivaretatt.

Saken er presentert i en egen rapport.

6.4.3 SAKSBEHANDLINGSTIDEN FOR KLAGESAKER PÅ SKATTEOMRÅDET ER FOR LANG

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klagesaker behandlet i sekretariatet og Skatteklagenemnda har økt i perioden 2019–2021. I 2019 var den totale tidsbruken i gjennomsnitt om lag 21 måneder, fordelt på fem måneder ved skattekontorene og 16 måneder i sekretariatet og Skatteklagenemnda. I 2021 had-

de den gjennomsnittlige totale tidsbruken økt til om lag 26 måneder, fordelt på fire måneder ved skattekontorene og 22 måneder i sekretariatet og nemnda. Samtidig har sekretariatet for Skatteklagenemnda i 2020 og 2021 særlig prioritert å behandle eldre saksrestanser, noe som har påvirket gjennomsnittlig saksbehandlingstid disse årene.

Klageseksjonen i Skattedirektoratet har i hele perioden i gjennomsnitt brukt om lag én måned på sin behandling av klagen, mens skattekontorenes tidsbruk i disse sakene har gått ned fra fem måneder i 2019 til tre måneder i 2021. Klageseksjonen i direktoratet har få saksrestanser sammenlignet med sekretariatet for Skatteklagenemnda, noe som er med på å forklare den kortere saksbehandlingstiden i direktoratet.

Den viktigste årsaken til lang saksbehandlingstid i sekretariatet for Skatteklagenemnda er at klagesakene har ligget lenge ubehandlet før saksbehandlingen ble påbegynt. Flere klagesaker har en samlet saksbehandlingstid på to–tre år, og liggetiden utgjør en betydelig del av saksbehandlingstiden.

Saksbehandlingstiden for klager på skatteområdet er for lang, og Riksrevisjonen mener den ikke er innenfor skatteforvaltningslovens krav om at skattemyndighetene skal forberede og avgjøre sakene uten ugrunnet opphold. Klagesaksbehandlingen på skatteområdet sikrer derfor ikke i tilstrekkelig grad forutberegneligheten og rettssikkerheten til skattepliktige, slik Stortinget ved flere anledninger har forutsatt.

6.4.4 ANTALL UBEHANDLEDE KLAGESAKER OG ANDELEN ELDERE SAKER I SEKRETARIATET FOR SKATTEKLAGENEMNDA ER FORTSATT FOR HØY

I de første par årene etter etableringen av Skatteklagenemnda var tilfanget på klagesaker betydelig større enn saksbehandlingskapasiteten i sekretariatet for Skatteklagenemnda. Dette resulterte i en stor økning i saksrestansene i sekretariatet.

Sekretariatet for Skatteklagenemnda har redusert restansene med om lag 1 000 saker i 2020 og 2021. Dette er imidlertid en periode der saksinngangen har gått noe ned. Ved utgangen av 2021 hadde sekretariatet en saksrestanse på nesten 1 700 klager, der 58 pst. var eldre enn ett år. Restansene ligger dermed betydelig over Skattedirektoratets resultatkrav om at andelen restanser eldre enn ett år ikke skal utgjøre mer enn 40 pst. av totalt antall restanser.

Undersøkelsen viser at det er usikkert om sekretariatet vil klare å redusere restansene ytterligere i tiden framover. Antallet saksrestanser i sekretariatet har ligget stabilt rundt 1700 saker i perioden september 2021–mars 2022. Den videre utviklingen vil blant annet avhenge av antall nye klagesaker og kompleksiteten i de

klagesakene som sekretariatet mottar. Skattedirektoratet viser til at koronapandemien har ført til at det har kommet inn færre klagesaker. Økt kontrollaktivitet i Skatteetaten etter pandemien, kan medføre at sekretariatet vil motta flere klagesaker. Samtidig viser undersøkelsen at antall saksrestanser ved skattekontorene har økt, noe som også kan øke sakstilfanget til klageinstansene framover.

Både Skattedirektoratet og leder for Skatteklagenemnda gir uttrykk for at det er vanskelig å bygge ned restansene ytterligere med den kapasiteten sekretariatet har nå. Konsekvensen er at det fortsatt vil kunne være et betydelig antall klager som ikke blir avgjort innen rimelig tid, noe som vil svekke rettssikkerheten for de skattepliktige.

Saksforberedelsen er en viktig del av behandlingen av klagesaker på skatteområdet

Sekretariatet for Skatteklagenemnda har endret både organiseringen og retningslinjene for å effektivisere saksbehandlingen og dermed redusere antallet restanser. Sekretariatet har blant annet endret retningslinjene for behandling av saker som skal avgjøres i allminnelig avdeling. Endringen går ut på at sekretariatet skal bruke mindre tid på å skrive innstillinger i saker der sekretariatet er enig med skattekontoret i resultat og begrunnelse. I disse sakene gjenbrukes sekretariatet for Skatteklagenemnda i hovedsak skattekontorets redegjørelse i innstillingen til vedtak til Skatteklagenemnda. Sekretariatet skriver i tillegg en kort begrunnelse.

Hovedmålet til sekretariatet for Skatteklagenemnda er at saksbehandlingen skal være effektiv og ha god kvalitet. Det vurderes derfor som positivt at sekretariatet har iverksatt ulike tiltak for å effektivisere saksbehandlingen. Samtidig er det viktig at saksforberedelsen legger til rette for at Skatteklagenemnda kan opptre uavhengig, og at allmenheten har tillit til at det skjer en god og uavhengig prøving av klagesakene.

6.4.5 LANG SAKSBEHANDLINGSTID HAR FLERE UHELDIGE KONSEKVENSER, BÅDE FOR DEN ENKELTE SKATTEPLIKTIGE OG STATEN

Den lange saksbehandlingstiden i klageløpet fra skattekontoret via sekretariatet til Skatteklagenemnda fører til at det går lang tid før de skattepliktige får avklart sine rettigheter og plikter.

Lang saksbehandlingstid skaper usikkerhet om hva som er riktig rettsanvendelse

Avgjørelser i Skatteklagenemnda kan gi viktige føringer for hvordan regelverket på et område tolkes og brukes. Lang saksbehandlingstid kan derfor skape usikkerhet både hos de skattepliktige og i Skatteetaten om hva som er riktig rettsanvendelse på aktuelle skatteom-

råder. Dette gjelder både for fastsettelse i første instans og ved behandling av andre tilsvarende klagesaker. Denne usikkerheten i rettsforståelsen kan redusere effektiviteten i skatteforvaltningen, samtidig som den utfordrer prinsippet om likebehandling. Usikkerheten kan dermed også bidra til å svekke tilliten til skattesystemet.

Tilleggsskatt blir redusert eller frafalt på grunn av lang liggetid – dette kan medføre uønskede tilpasninger og forskjellsbehandling

Kravet om at en sak skal behandles innen rimelig tid, gjelder også for saker om tilleggsskatt. Dersom saksbehandlingstiden bryter med konvensjonen, må den fastsatte tilleggsskatten settes ned eller frafalles i sin helhet. Skatteetaten viser til at 12–15 måneder liggetid er skjæringspunktet for når tilleggsskatten skal bli redusert.

Fastsatt tilleggsskatt ble i perioden 2019–2021 redusert eller frafalt i 417 klagesaker på grunn av for lang liggetid i henhold til EMK. Primært gjelder dette liggetid i sekretariatet for Skatteklagenemnda, men noen av sakene har også blitt liggende lenge uten aktiv saksbehandling ved skattekontorene. Per mars 2022 hadde sekretariatet for Skatteklagenemnda 561 ubehandlede klager hvor den fastsatte tilleggsskatten var påklaget. Av disse var 229 klager mellom ett og to år gamle, mens 151 klager var over to år.

Omfanget av klagerestanser på tilleggsskatt og aldersfordelingen på disse, gir klare indikasjoner på at det også i 2022 og kommende år vil være nødvendig å redusere eller frafalle tilleggsskatt på grunn av for lang liggetid. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at situasjonen i klagebehandlingen på skatteområdet medfører at fastsatt tilleggsskatt blir redusert eller frafalt i det omfanget som undersøkelsen viser.

Lang saksbehandlingstid og restansesituasjonen i sekretariatet medfører risiko for at skattepliktige kan spekulere i en reduksjon av tilleggsskatten ved å klage på fastsettelsen. Slike tilpasninger fra skattepliktige vurderes også som uheldige sett i et likebehandlingsperspektiv, ved at det bare er de som klager, som kan unngå fastsatt tilleggsskatt ut fra brudd på konvensjonen.

Klager på bindende forhåndsuttalelser blir ikke behandlet innen fastsatte frister

Sekretariatet for Skatteklagenemnda har overskredet saksbehandlingsfristen på tre måneder i 45 av de 54 klagesakene om bindende forhåndsuttalelser som ble avgjort i perioden 2019–2021. I 14 av sakene var den totale saksbehandlingstiden over fem måneder.

Ved å forskriftsfeste en saksbehandlingsfrist er det gitt et tydelig signal om at denne type klagesaker skal prioriteres av skattemyndighetene. Det er derfor uheldig at klager på bindende forhåndsuttalelser ikke i til-

strekkelig grad er prioritert og fulgt opp i tråd med den fastsatte fristen.

6.4.6 IVERKSATTE TILTAK HAR IKKE SIKRET EN TILFREDSSTILLENDENDE KLAGEBEHANDLING PÅ SKATTEOMRÅDET

Den nye klagenemnda ble opprettet for å styrke klageordningen, bedre rettssikkerheten og bidra til å styrke de skattepliktiges tillit til at klagesakene blir behandlet på en tilfredsstillende måte. Etableringen av den nye klageordningen fra 2016, med en uavhengig landsdekkende Skatteklagenemnd og et eget sekretariat, har gitt en mer kompetent og uavhengig klagebehandling på skatteområdet.

For å bedre rettssikkerheten og sikre at klagenes blir behandlet på en tilfredsstillende måte, er det viktig at klagesakene blir behandlet innen rimelig tid. Så lenge den landsdekkende Skatteklagenemnda har eksistert, har det vært en utfordring å få til dette.

Svakheter ved etableringen av Skatteklagenemnda

Sekretariatet for Skatteklagenemnda er faglig underlagt Skatteklagenemnda, men er administrativt underlagt Skattedirektoratet. De to styringslinjene var ikke tilstrekkelig avstemt når det gjelder kravene til kvalitet og uavhengighet og kravet til produktivitet. Dette gjaldt særlig i de første årene etter etableringen av Skatteklagenemnda. Tilfanget av klager til sekretariatet ble i årene 2016–2018 derfor større enn sekretariatets kapasitet til å behandle sakene. Dette resulterte i at saksrestansene og saksbehandlingstiden gradvis økte.

På et område med stor betydning for de skattepliktiges rettssikkerhet kan det få betydelige negative konsekvenser når to myndigheter gir ulike signaler om hvordan oppgaveløsningen skal gjennomføres. Finansdepartementet og Skattedirektoratet kunne i større grad fulgt opp og avstemt de motstridende styringssignalene som ble gitt til sekretariatet, for å innfri Stortingets forutsetninger med etableringen av den uavhengige, landsdekkende Skatteklagenemnda.

Den videre utviklingen i saksrestansene og saksbehandlingstiden i sekretariatet for Skatteklagenemnda er usikker

I 2018 ble det iverksatt tiltak for å bedre restansesituasjonen og redusere saksbehandlingstiden i sekretariatet for Skatteklagenemnda. Viktige tiltak var å

- overføre klager fra Skatteklagenemnda til skattedirektoratet som klageinstans
- omdisponere saksbehandlere fra Skatteetaten for å behandle klager i sekretariatet

På oppdrag fra Finansdepartementet ble det gjort en ekstern gjennomgang av sekretariatet og Skattekla-

genemnda, som ble ferdigstilt i 2019. Gjennomgangen viste at det var rom for å effektivisere klagebehandlingen både ved skattekontorene og i sekretariatet for Skatteklagenemnda. Et resultat av denne gjennomgangen var at det ble

- gjennomført organisasjonsmessige endringer i sekretariatet.
- innført nye rutiner for saksbehandling og kvalitets sikring i sekretariatet.
- gjennomført endringer i arbeidsdelingen mellom skattekontorene og sekretariatet.

Fra budsjettåret 2020 fikk Skatteklagenemnda og sekretariatet et eget budsjettkapittel for å gjøre bevilgningene til nemnda og resultatansvaret for sekretariatet tydeligere. Budsjettet ble styrket med 8 mill. kroner for å kunne øke bemanningen i sekretariatet for å redusere restansene.

Selv med disse tiltakene, er det usikkert om sekretariatet i årene framover vil kunne redusere klagerestansene og saksbehandlingstiden vesentlig. Riksrevisjonen er enig med Finansdepartementet i at virkningene av koronapandemien er en faktor som bidrar til denne usikkerheten. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge utviklingen på klagebehandlingen tett, både ved skattekontorene, sekretariatet for Skatteklagenemnda og i Skatteklagenemnda.

6.4.7 ANBEFALINGER

- Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet
- vurderer ytterligere tiltak for å redusere saksrestansene og saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet, uten at uavhengigheten og kvaliteten i klagebehandlingen svekkes

6.4.8 STATSRÅDENS SVAR

Statsrådets svar følger som vedlegg til Dokument 1 (2022–2023).

6.4.9 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENS SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

6.4.10 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at målet med revisjonen har vært å undersøke i hvilken grad Skatteetaten og Skatteklagenemnda behandler klager på en tilfredsstillende måte, slik at Stortingets vedtak og forutsetninger om rettssikkerheten til de skattepliktige blir ivaretatt.

Komiteen viser til Riksrevisjonens kritikk og konklusjoner:

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdige at klageordningen på skatteområdet ikke i tilstrekkelig grad sik-

rer forutberegneligheten og rettssikkerheten til skattepliktige. Riksrevisjonen er innforstått med at koronapandemien kan ha påvirket klagebehandlingen, men mener det vil være sterkt kritikkverdig dersom situasjonen med lang saksbehandlingstid fortsetter.

- Saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet er for lang.
- Antall ubehandlede klagesaker og andelen eldre saker er fortsatt for høy i sekretariatet for Skatteklagenemnda.
- Lang saksbehandlingstid har flere uheldige konsekvenser, både for den enkelte skattepliktige og staten.
- Iverksatte tiltak har ikke sikret en tilfredsstillende klagebehandling på skatteområdet.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk og konklusjoner.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet:

- vurderer ytterligere tiltak for å redusere saksrestansene og saksbehandlingstiden for klagesaker på skatteområdet, uten at uavhengigheten og kvaliteten i klagebehandlingen svekkes

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefaling.

Komiteen viser til at statsråden i sitt svar fremhever at Riksrevisjonen i liten grad har vektlagt hensynet om at klagesaksbehandling skal være effektiv og gjennomføres innen en forsvarlig kostnadsramme, på tross av at dette er en av forutsetningene som er lagt til grunn for Stortingets vedtak ved opprettelsen av Skatteklagenemnda og sekretariatet for Skatteklagenemnda.

Komiteen merker seg videre til at statsråden for øvrig mener Riksrevisjonens slutning om saksbehandlingstiden bør nyanseres. Komiteen registrerer at statsråden er enig med Riksrevisjonen i at samlet saksbehandlingstid for mange av klagesakene som avgjøres av Skatteklagenemnda, er for lang, og at antallet ubehandlede klagesaker og andelen eldre saker i sekretariatet for Skatteklagenemnda fortsatt er for høy. Komiteen registrerer videre at statsråden mener utviklingen i klagesaksbehandling på skatteområdet i hovedsak går i riktig retning, da det totale antallet restanser har gått ned.

Komiteen merker seg at statsråden vil følge utviklingen i klagesaksbehandling tett fremover og vurdere behovet for ytterligere tiltak fremover.

6.5 Skatteetaten har ikke i tilstrekkelig grad sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt

6.5.1 KONKLUSJONER

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Skatteetaten ikke i tilstrekkelig grad har sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt. Dette betyr at utenlandske aksjonærer kan ha fått redusert kildeskatt uten at de har krav på dette, og at Norge kan ha gått glipp av skatteinntekter.

- Mange forvaltere med tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt, kan ikke dokumentere at utenlandske aksjonærer har rett til redusert kildeskatt.
- Skatteetatens internkontroll har ikke avdekket at utenlandske forvaltere uten tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kildeskatt, har redusert kildeskatten til utenlandske aksjonærer.

Ansvarlig departement: Finansdepartementet.

6.5.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Når utenlandske aksjonærer mottar utbytte fra norske aksjeselskap, skal de normalt betale kildeskatt til Norge for dette utbyttet. Stortinget fastsetter skattesatsen i det årlige skattevedtaket. De siste årene har skattesatsen vært 25 pst.

Norge har inngått skatteavtaler med en rekke land for å hindre dobbeltbeskatning og for å forebygge skatteunndragelse. Når Norge har inngått skatteavtale med aksjonærens hjemland, kan skattesatsen settes lavere enn den generelle skattesatsen som Stortinget har fastsatt.

Skatteplikten kan også bortfalle helt for utenlandske aksjonærer hjemmehørende i EØS-området, kalt fritaksmetoden i skatteloven.

I 2020 ble det utbetalt 106 mrd. kroner, og i 2019 ble det utbetalt 114 mrd. kroner i utbytte fra norske aksjeselskap til utenlandske aksjonærer. Ifølge Skatteetaten mottok Norge 4,2 mrd. kroner i kildeskatt i 2019 og 2,9 mrd. kroner i 2020.

Kildeskatteordningen i Norge er innrettet for å sikre at det norske selskapet trekker riktig kildeskatt allerede når den utenlandske aksjonæren får utbetalt utbytte. Alternativet ville vært at utenlandske aksjonærer måtte kreve refusjon av kildeskatt fra Norge i ettertid.

Mange utenlandske aksjonærer benytter seg av utenlandske forvaltere til å registrere sine aksjer i norske selskap på Oslo Børs. Utenlandske forvaltere må ha tillatelse fra Skatteetaten for å opprette forvalterkonti (NOM) med lavere kildeskattesats enn 25 pst. Skattefor-

valtningsforskriften tillegger de utenlandske forvalterne som har en slik tillatelse, både ansvar og plikt for å dokumentere at utenlandske aksjonærer har krav på redusert kildeskattesats.

Skatteetaten har flere virkemidler for å sikre at utenlandske aksjonærer trekkes for korrekt kildeskatt. Kontroll er det sterkeste virkemidlet Skatteetaten har for å forebygge og avdekke skatte- og avgiftsunndragelser. I tillegg gir Skatteetaten informasjon og veiledning til utenlandske aksjonærer og forvaltere. Skatteetaten legger vekt på de samlede effektene av virkemidlene som etaten bruker, og ønsker å gjøre det enkelt å etterleve skatte- og avgiftsregelverket ved å veilede og informere.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Skatteetaten, gjennom sin internkontroll, informasjon og veiledning og kontroll av forvalterne, sikrer at utenlandske selskapsaksjonærer med forvalterkonti (NOM) oppfyller kravene for redusert kildeskatt.

Saken er presentert i en egen rapport.

6.5.3 MANGE FORVALTERE MED TILLATELSE FRA SKATTEETATEN TIL Å BRUKE FORVALTERKONTO MED LAVERE KILDESKATT KAN IKKE DOKUMENTERE AT UTENLANDSKE AKSJONÆRER HAR RETT TIL REDUSERT KILDESKATT

Utenlandske forvaltere har ansvar for å hente inn nødvendig dokumentasjonen som bekrefter at aksjeeier har krav på redusert kildeskatt. Forvalternes ansvar for å hente inn dokumentasjonen er viktig for å sikre norske skatteinntekter, siden Skatteetaten selv ikke mottar informasjon om den enkelte aksjeeier. Forvalter plikter å framlegge dokumentasjon på forespørsel fra Skattekontoret.

Vår revisjon viser at mange forvaltere ikke kan dokumentere at de utenlandske aksjonærer de representerer, har rett til redusert kildeskatt. Dette kan bety at utenlandske aksjonærer har fått fritak for kildeskatt uten at de har krav på det. Skatteetaten har i perioden 2019 til 2021 gjennomført til sammen ti kontroller av totalt 75 utenlandske forvaltere. For halvparten av disse kontrollene har forvalterne ikke oppfylt dokumentasjonskravene for alle aksjonærene de representerer. Riksrevisjonens egen kontroll av sju andre forvaltere viser at ingen har levert all dokumentasjon som skattebetalingsforskriften krever.

Vår revisjon viser at Skatteetaten har etablert et system for kontroll av forvaltere med tillatelse, og gir informasjon om regelverket. Når Skatteetaten gjennomfører sine kontroller, gir de også informasjon og veiledning til forvalterne om deres ansvar og plikter.

6.5.4 SKATTEETATENS INTERNKONTROLL HAR IKKE AVDEKKET AT UTENLANDSKE FORVALTERE UTEN TILLATELSE FRA SKATTEETATEN TIL Å BRUKE FORVALTERKONTO MED LAVERE KILDESKATT HAR REDUSERT KILDESKATTEN TIL UTENLANDSKE AKSJONÆRER

Skatteetaten har ansvar for å etablere nødvendige systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at staten oppnår de skatteinntektene som Stortinget har forutsatt.

Riksrevisjonen har undersøkt om Skatteetaten har foretatt risikovurderinger og etablert retningslinjer og rutiner for å sikre korrekt kildeskatt på utbytte til utenlandske aksjonærer. Videre har Riksrevisjonen for kalenderåret 2020 kontrollert om det er andre enn forvaltere med tillatelse fra Skatteetaten som bruker forvalterkonti (NOM) i verdipapirsentralen (VPS) med 0 pst. kildeskatt.

Revisjonen viser at Skatteetaten har identifisert og beskrevet risikoene for at utenlandske aksjonærer ikke trekkes for korrekt kildeskatt på utbytte. Det er også etablert flere retningslinjer og rutiner for saksbehandlingen på området.

Til tross for dette viser revisjonen at Skatteetatens internkontroll ikke har avdekket og forhindret at ni forvaltere uten Skatteetatens tillatelse har registrert aksjer med redusert kildeskattetrekk i 2020. Skatteetaten opplyser at de ikke kan utelukke at dette kan ha skjedd også tidligere år.

Revisjonen viser videre at forvaltere uten tillatelse har gjort korrigeringer på forvalterkontiene (NOM) i etterkant av utbytteutdelingen. Disse korrigeringene har medført redusert kildeskatt. Skatteetaten har ikke kjent til denne praksisen og ser behovet for å formalisere kommunikasjonen og samarbeidet med VPS.

6.5.5 ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å følge opp at Skatteetaten legger til rette for at det blir trukket korrekt kildeskatt, ved at Skatteetaten

- sikrer at det kun er forvaltere med tillatelse som kan opprette forvalterkonti med redusert kildeskattetrekk
- sikrer at forvalterne som har tillatelse til å operere på vegne av utenlandske aksjeeiere oppfyller dokumentasjonskravene i skatteforvaltningsforskriften

6.5.6 STATSRÅDENS SVAR

Statsrådets svar følger som vedlegg til Dokument 1 (2022–2023).

6.5.7 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENS SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

6.5.8 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at målet med revisjonen har vært å kontrollere om Skatteetaten, gjennom sin internkontroll, informasjon og veiledning og kontroll av forvalterne, sikrer at utenlandske selskapsaksjonærer med forvalterkonti (NOM) oppfyller kravene for redusert kilde-skatt.

Komiteen viser til Riksrevisjonens kritikk og konklusjoner:

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Skatteetaten ikke i tilstrekkelig grad har sikret at utenlandske selskapsaksjonærer blir trukket korrekt kilde-skatt. Dette betyr at utenlandske aksjonærer kan ha fått redusert kilde-skatt uten at de har krav på dette, og at Norge kan ha gått glipp av skatteinntekter.

- Mange forvaltere med tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kilde-skatt kan ikke dokumentere at utenlandske aksjonærer har rett til redusert kilde-skatt.
- Skatteetatens internkontroll har ikke avdekket at utenlandske forvaltere uten tillatelse fra Skatteetaten til å bruke forvalterkonto med lavere kilde-skatt har redusert kilde-skatten til utenlandske aksjonærer.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk og konklusjoner.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens anbefalinger:

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å følge opp at Skatteetaten legger til rette for at det blir trukket korrekt kilde-skatt, ved at Skatteetaten

- sikrer at det kun er forvaltere med tillatelse som kan opprette forvalterkonti med redusert kilde-skattetrekk
- sikrer at forvalterne som har tillatelse til å operere på vegne av utenlandske aksjeeiere, oppfyller dokumentasjonskravene i skatteforvaltningsforskriften

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser videre til statsrådets svar. Komiteen viser til at statsråden ved oppfølgingen av anbefalingene påpeker at Skatteetaten har begrensede ressurser, og at det ikke er realistisk å kontrollere alle tilfeller på alle områder. Komiteen registrerer videre at statsråden likevel vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

6.6 Nærings- og fiskeridepartementet forvalter ikke sine nedlagte gruver i samsvar med forurensningsloven

6.6.1 KONKLUSJONER

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikke forvalter de nedlagte gruvene de eier, i samsvar med forurensningslovens krav, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger for bevilgningene til å redusere forurensning.

- Nærings- og fiskeridepartementet oppfyller ikke pålegg fra forurensningsmyndighetene fra 1993, 2003 og 2008.
- Departementet har ikke kunnskap om forurensningslovens krav er oppfylt ved ti av gruvene de eier.
- Departementet har i perioden 2006–2021 bare benyttet halvparten av Stortingets bevilgninger til sikring og miljøtiltak og har ikke rapportert om manglende resultater.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet.

6.6.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Nærings- og fiskeridepartementet eier 13 nedlagte gruver som er hjemfalt til staten. Når det ikke blir iverksatt tiltak mot gruveforurensning, kan avrenning av tungmetaller fra gamle gruver føre til omfattende forurensning av vann og elver. Etter forurensningsloven plikter departementet å hindre forurensning fra gruver de har ansvar for.

Fra 2006 til 2021 har Stortinget bevilget 424 mill. kroner til miljø- og sikringstiltak ved de hjemfalte gruvene. I perioden har over halvparten av midlene ikke blitt benyttet. Formålet med bevilgningene er tiltak for å redusere forurensningen fra gamle gruveområder, vedlikehold og kontroll med tidligere gjennomførte forurensningstiltak og tiltak på Løkken gruver i henhold til tiltaksplan.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at gjentakende mindreforbruk gir risiko for at formålet med bevilgningene ikke blir ivaretatt. Det kan føre til store negative miljøkonsekvenser.

Nærings- og fiskeridepartementets overvåkning av forurensningssituasjonen ved Sulitjelma, Follidal og Løkken gruver viser tungmetallforurensning. Tungmetaller forurenser lokale friluftsområder og fører til at vassdrag nedenfor gruveområdene har et redusert arts-mangfold.

Målet for revisjonen har vært å kontrollere at Nærings- og fiskeridepartementet forvalter de nedlagte gruveområdene de eier i samsvar med plikten etter for-

urensningsloven til å unngå forurensning, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger ved bevilgningsvedtakene til miljøtiltak.

Etter forurensningsloven er Nærings- og fiskeridepartementet som eier ansvarlig for å sørge for tiltak for å hindre at forurensning inntreffer. Departementet plikter å iverksette de tiltak som forurensningsmyndighetene pålegger.

Bevilgningsreglementet forutsetter at det beløp Stortinget bevilger gir forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte formålet.

Saken er presentert i en egen rapport.

6.6.3 NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET OPPFYLLER IKKE PÅLEGG FRA FORURENSNINGSMYNDIGHETENE FRA 1993, 2003 OG 2008

Forurensningsmyndighetene har, i pålegg til Nærings- og fiskeridepartementet, stilt krav om at konsentrasjonene av kobber i vann som renner ut av de hjemfalte gruveområdene Løkken, Folldal og Sulitjelma, ikke skal overstige fastsatte grenseverdier.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard forvalter de hjemfalte gruvene på departementets vegne. Direktoratet har ikke overholdt de pålagte fristene om å oppfyllet kravet i Folldal innen 2010 og om å ferdigstille tiltak mot forurensning på Løkken innen 2016.

Av de tre påleggene er det kun deler av pålegget for Løkken-området fra 2008 som er oppfylt. Tiltaksplanen som direktoratet har utarbeidet for Løkken, har blitt gjennomført i begrenset grad. Departementet viser til at forsinkelsen hovedsakelig skyldes et vedlikeholdsetterlep som ikke var kjent for direktoratet da planen ble utarbeidet.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard har ikke ferdigstilt noen tiltak mot forurensning ved Sulitjelma og kun gjennomført grøfting som tiltak ved Folldal. Det har ikke vært en vesentlig endring i forurensningen fra disse to gruveområdene siden påleggene ble gitt i 1993 og 2003. Nedenfor gruveområdene blir det fortsatt gjort målinger av vann med kobberkonsentrasjoner, som er nesten dobbelt så høye som forurensningsmyndighetenes grense.

Til tross for manglende måloppnåelse, har Nærings- og fiskeridepartementet i liten grad endret styringssignalene til direktoratet eller gjennomført evalueringer av arbeidet med å redusere forurensningen fra de nedlagte gruvene.

6.6.4 DEPARTEMENTET HAR IKKE KUNNSKAP OM FORURENSNINGSLOVENS KRAV ER OPPFYLT VED TI AV GRUVENE DE EIER OG HAR ANSVAR FOR

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke gitt direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard i oppgave å holde oversikt over forurensningssituasjonen ved de ti gruvene hvor forurensningsmyndighetene ikke har gitt pålegg. Enkelte av gruvene som departementet eier, har en historikk med omfattende forurensning og representerer en forurensningsfare.

Det ble gjennomført tiltak mot forurensning ved flere av de ti gruvene på åtti- og nittitallet. Erfaringene fra Løkken er at gjennomførte tiltak kan få redusert virkning over tid. Direktoratets tilsyn med de ti gruvene er begrenset til uregelmessige tilsyn med tilstanden til de eldre miljø- og sikringstiltakene. Tilsynene har ikke vært egnet til å avklare om tiltakene har opprettholdt sin forurensningsdempende effekt over tid. Tilsynene gir heller ikke oversikt over den generelle vannforurensningen.

Etter loven skal enhver som er ansvarlig for forurensning, iverksette nødvendige tiltak når det er fare for at forurensning kan skje. Uten kunnskap om forurensningssituasjonen ved alle de hjemfalte gruvene er ikke departementet i stand til å ivareta forurensningslovens tiltakspunkt.

6.6.5 DEPARTEMENTET HAR I PERIODEN 2006–2021 BARE BENYTTET HALVPARTEN AV STORTINGETS BEVILGNINGER TIL SIKRING OG MILJØTILTAK OG HAR IKKE RAPPORTERT OM MANGLENDE RESULTATER

Årlig har det vært ubrukte midler til miljøtiltak og flere tilbakeføringer av budsjettmidler. Mellom 2006 og 2021 har mindreforbruket på budsjettposten for sikrings- og miljøtiltak utgjort halvparten av de totale bevilgningene.

Disponible midler består av den årlige bevilgningen fra Stortinget og de midlene som er overført fra forrige budsjettår. De ubenyttede midlene består av mindreforbruket og tilbakeføringene i revidert budsjett og nysalderingen. Den årlige bevilgningen varierer mellom 5,6 mill. kroner i 2006 til 10,7 mill. kroner i 2013. Overført bevilgning fra året før varierer mye i perioden, fra 0 til 20,8 mill. kroner i 2013. Mindreforbruket over hele perioden utgjør halvparten av de totale bevilgningene på 211 mill. kroner. I tillegg ble hele den årlige bevilgningen tilbakeført i 2013, 71 pst. av bevilgningen tilbakeført i 2019 og 40 pst. av bevilgningen tilbakeført i 2021. I sum

utgjør mindreforbruket og tilbakeføring av budsjettmidler 59 pst. av den totale bevilgningen.

Disponible midler består av den årlige bevilgningen fra Stortinget og de midlene som er overført fra forrige budsjettår. De ubenyttede midlene består av mindreforbruket og tilbakeføringene i revidert budsjett og nysalderingen. Årlig bevilgning varierer mye innenfor et intervall fra 7,5 mill. kroner (2020) til 61,4 mill. kroner (2012). Overført bevilgning fra året før varierer fra 0 til 33,8 mill. kroner. Total bevilgning på post 31 i perioden 2011–2021 er 290 mill. kroner. Direktoratet for mineralforvaltning har fått bevilget totalt 290 mill. kroner for perioden 2011–2021. Av disse midlene har 146 mill. kroner, tilsvarende 50 pst. av bevilgningen, blitt tilbakeført i revidert budsjett og nysalderingen.

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke fulgt opp Direktoratet for mineralforvaltning og Bergmesteren på Svalbards manglende bruk av budsjettmidler. De årlige bevilgningene har ikke vært tilpasset direktoratets gjennomføringsevne.

Bevilgningsreglementet § 3 forutsetter at det skal være realistiske anslag av utgiftsbevilgningene. Gjentakende mindreforbruk over flere år tilsier at departementet ikke har lagt fram realistiske budsjetter for perioden 2006–2021.

Departementet rapporterer til Stortinget om trender i forurensningssituasjonen ved gruveområdene Sulitjelma, Løkken, Folldal og Røros, men ikke om de reelle verdiene av kobber i avrenningen til vassdragene. Stortinget har derfor ikke blitt informert om at det er høye verdier av kobber i avrenningen til sentrale elver. Kobberforurensning er akutt giftig for vannlevende organismer og av stor betydning for blant annet fiskens livsvilkår og reproduksjon.

For årene 2006–2021 har departementet ikke rapportert til Stortinget om situasjonen for de ti gruvene uten pålegg fra forurensningsmyndighetene.

Det kommer ikke fram av rapporteringen at Stortinget har bevilget midler til dette formålet i 30 år uten at forurensningen er redusert til pålagt nivå.

6.6.6 ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet

- følger opp at Direktoratet for mineralforvaltning blir i stand til å oppfylle påleggene fra forurensningsmyndighetene om å redusere forurensningen fra nedlagte gruver
- sikrer at den selvstendige tiltakspликт etter forurensningsloven blir ivaretatt, i første omgang ved å undersøke forurensningssituasjonen ved alle de hjemfalte gruvene

6.6.7 STATSRÅDENS SVAR

Statsrådets svar følger som vedlegg til Dokument 1 (2022–2023).

6.6.8 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENS SVAR

Riksrevisjonen merker seg statsrådets svar, og vil understreke at plikten til å følge lovbestemte pålegg gjelder uavhengig av de til enhver tid pågående budsjettprosesser.

6.6.9 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at målet med revisjonen har vore å kontrollere at Nærings- og fiskeridepartementet forvaltar dei nedlagde gruveområda dei eig, i tråd med plikta etter forureiningslova til å unngå forureining, pålegga frå forureiningsstyresmaktene og Stortingets føresetnader ved løyvingsvedtaka til miljøtiltak.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjonar om at:

- Nærings- og fiskeridepartementet ikkje oppfyller pålegg frå forureiningsstyresmaktene frå 1993, 2003 og 2008.
- Departementet ikkje har kunnskap om forureiningslovas krav er oppfylte ved ti av gruvene dei eig.
- Departementet i perioden 2006–2021 berre har nytta halvparten av Stortingets løyvingar til sikring og miljøtiltak og ikkje har rapportert om manglande resultat.

Komiteen støttar Riksrevisjonens konklusjonar.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at Nærings- og fiskeridepartementet ikkje forvaltar dei nedlagde gruvene dei eig, i samsvar med forureiningslovas krav, pålegga frå forureiningsstyresmaktene og Stortingets føresetnader for løyvingane til å redusere forureining.

Komiteen støttar Riksrevisjonens kritikk.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet

- følgjer opp at Direktoratet for mineralforvaltning blir i stand til å oppfylle pålegga frå forureiningsstyresmaktene om å redusere forureininga frå nedlagde gruver
- sikrar at den sjølvstendige tiltakspликт etter forureiningslova blir varetatt, i første omgang ved å undersøke forureiningsssituasjonen ved alle dei heimfalte gruvene

Komiteen støttar Riksrevisjonens anbefalingar.

Komiteen viser til Riksrevisjonens påpeiking av at gjentatt mindreforbruk over fleire år tilseier at departementet ikkje har lagt fram realistiske budsjett for perioden 2006–2021, og at Nærings- og fiskeridepartemen-

tet ikkje har følgd opp Direktoratet for mineralforvaltning og Bergmeisteren på Svalbard sin manglande bruk av budsjettmidlar. Komiteen understrekar at Løyvingsreglementet § 3 føreset at det skal vere realistiske anslag for utgiftsløyvingane.

Komiteen viser til at statsråden i svaret sitt er oppteken av å følgje krava i forureiningslova, og ser at det er eit forbettringspotensial knytt til realistiske løyvingar. Samstundes peiker statsråden på at arbeidet er komplisert og kostbart, slik at det er viktig å sjå effektane av tiltak som er gjennomført, før nye vert sett i verk.

6.7 Det er lite sporbarhet i prioriteringen av prosjekter til Nasjonal transportplan (NTP)

6.7.1 KONKLUSJONER

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det faglige grunnlaget for prioriteringene av prosjekter til NTP er lite sporbart og etterprøvbart.

- Transportetatene dokumenterer i liten grad valg og prioriteringer de gjør tidlig i transportplanleggingen.
- Det er lite sporbart hvilke vurderinger og avveininger som ligger til grunn for flere av de faglige prioriteringene senere i NTP-prosessen.

Ansvarlige departementer: Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

6.7.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Bakgrunn

Nasjonal transportplan (NTP) gir rammene for utviklingen av transportsystemet og -tilbudet i en tolvårsperiode med spesiell vekt på prioriteringer de første seks årene. NTP 2022–2033 ble lagt fram som Meld. St. 20 (2020–2021) våren 2021. Den økonomiske rammen i NTP 2022–2033 er 1 200 mrd. kroner. Nyinvesteringene i tolvårsperioden utgjør om lag 600 mrd. kroner i statlige investeringer. Av disse er om lag 220 mrd. kroner fordelt på konkrete investeringsprosjekter med oppstart i den første seksårsperioden av planen.

De største investeringsprosjektene i NTP 2022–2033 er innenfor vei og bane. De største enkeltprosjektene er henholdsvis Ådland–Svegatjørn (Hordfast) med 37,7 mrd. kroner, Fellesprosjektet E16 og Ringeriksbanen med 25,2 mrd. kroner og Ålesund–Molde (Møreaksen) med 24,3 mrd. kroner.

For at ressursbruken i samferdselssektoren skal kunne være effektiv, må man gjennomføre de samferdselsprosjektene som gir de beste og mest samfunnsøkonomisk lønnsomme løsningene på transportbehovene. I tillegg til samfunnsøkonomiske analyser har Stortingets

transportkomite uttalt at også andre mål og hensyn skal vektlegges når samferdselsprosjekter skal velges, jf. Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2018–2019.

Hvor langt investeringsprosjektene har kommet i utrednings- og planleggingsprosessene påvirker hvilke prosjekter som kan prioriteres i NTP. Det er stilt som krav at det for prosjektene som foreslås prioritert for oppstart i den første seksårsperioden i planen som hovedregel har vedtatt kommunedelplan.

Det er Samferdselsdepartementet, sammen med Nærings- og fiskeridepartementet, som har det overordnede ansvaret for utviklingen av transportnettet i Norge. Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Avinor AS, Bane NOR SF og Nye Veier AS utarbeider det faglige grunnlaget for NTP på oppdrag fra departementene.

I denne undersøkelsen har Riksrevisjonen i all hovedsak sett på arbeidet til henholdsvis Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket ettersom disse etatene har et særlig ansvar for transportplanlegging innenfor sine sektorer.

Før et investeringsprosjekt blir prioritert i NTP, er det i arbeidet med transportplanleggingen gjort valg og tatt beslutninger. Flere av disse valgene og beslutningene tas i transportetatene. Det er dermed etatene som i stor grad definerer hvilke prosjekter politikerne kan velge mellom når de skal prioritere prosjekter i NTP.

Sporbarhet og etterprøvbart i beslutningsgrunnlaget, der det er tydelig hvilke avveininger og vurderinger som er gjort, bør ligge til grunn for prioriteringene av investeringsprosjekter på samferdselsområdet.

Forvaltningsloven inneholder flere krav til skriftlighet og dokumentasjon i offentlig saksbehandling. Forvaltningen har et dokumentasjonsansvar og skal kunne dokumentere sitt eget arbeid i ettertid.

Av de ulovfestede reglene for forvaltningen følger det at vurderingene som forvaltningen gjør, skal kunne etterprøves. Etterprøvbart betyr her at det i ettertid kan være mulig å finne tilbake til avveininger og vurderinger som er gjort, og forstå hvorfor beslutningen er tatt. Dette gjelder også når andre mål, indikatorer og hensyn enn prissatt samfunnsøkonomisk lønnsomhet er vektlagt som for eksempel regionale hensyn.

Revisjonens mål

Målet med undersøkelsen er å vurdere om samferdselsmyndighetenes grunnlag for prioriteringer i Nasjonal transportplan er etterprøvbare.

Saken er presentert i en egen rapport.

6.7.3 TRANSPORTETATENE DOKUMENTERER I LITEN GRAD VALG OG PRIORITERINGER DE GJØR TIDLIG I TRANSPORTPLANLEGGINGEN

Transportbehov blir kartlagt og dokumentert

Transportplanlegging er en kontinuerlig aktivitet for transportetatene. Formålet med planleggingen er å sikre at transportnettets utvikles i retning av og i tråd med gjeldende standarder og behov i samfunnet. Etatene identifiserer og kartlegger transportbehov gjennom ulike analyser av blant annet trafikkdata, reisemønstre og tilstanden på infrastruktur. I tillegg har mange prosjekter sin opprinnelse i ulike former for underskriftskampanjer eller aksjoner frontet av innbyggere, politikere, næringsliv og/eller andre interessenter. Når etatene velger å prioritere utredningsressurser til slike prosjekter, mener Riksrevisjonen de bør dokumentere avveiningene og vurderingene som ligger til grunn for beslutningen om å bruke ressurser på videre utredning.

Riksrevisjonen har identifisert tre beslutningspunkter der transportetatene påvirker utvalget av prosjekter som er aktuelle for å bli prioritert i den første seksårsperioden i NTP, se figuren nedenfor. Det skjer når etatene

- identifiserer og vurderer transportbehov
- vurderer behov for KVVU-er
- gjør faglige prioriteringer i forberedelsene til NTP

Proessen skal være sporbar og etterprøvbart slik at det skal være mulig å finne tilbake til avveininger og vurderinger som er gjort, og forstå hvorfor beslutningen er tatt. Forvaltningens arbeid skal kunne dokumenteres i ettertid.

Gjennom det løpende arbeidet med transportplanlegging og utarbeidelsen av det faglige grunnlaget for NTP, tar transportetatene beslutninger som påvirker hvilke prosjekter som politikerne kan velge mellom når de skal prioritere prosjekter for oppstart i NTP. I denne undersøkelsen går Riksrevisjonen igjennom de faglige beslutningene som tas av transportetatene, og arbeidet som leder opp mot disse.

Undersøkelsen viser at Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket kartlegger transportbehov gjennom analyser av blant annet trafikk, befolkningsvekst, risiko for ulykker og tilstanden på infrastruktur. Videre dokumenterer de kartleggingen i ulike utredninger og databaser, for eksempel Riksveiutredningen og Kystinfo.

Prioriteringene av transportbehov som utredes videre, er i liten grad dokumentert

For at et eventuelt behov for nyinvesteringer skal kunne bli et prosjekt i NTP, må etatene identifisere transportbehovet. Deretter må de vurdere om det er, el-

ler vil bli, en transportutfordring som bør håndteres og om det derfor skal settes av ressurser til videre utredning.

Vår gjennomgang av utvalgte store investeringsprosjekter som er prioritert for oppstart i første seksårsperiode i NTP 2022–2033, viser at de ble omtalt i utredninger og planer flere tiår eller lenger tilbake i tid. For eksempel ble Hordfast først omtalt som en mulig løsning på 1990-tallet, og fastlandsforbindelsen mellom Molde og omkringliggende øyer (Møreaksen) ble lansert tidlig på 1980-tallet.

Undersøkelsen viser at det på både vei- og banesektoren i liten grad er sporbart og etterprøvbart hvordan det blir prioritert mellom ulike transportbehov i en tidlig fase av transportplanleggingen. Forvaltningen har imidlertid et dokumentasjonsansvar og skal kunne dokumentere sitt eget arbeid i ettertid. Jernbanedirektoratet har lagt opp til en ny prosess fra 2022 der ledelsen beslutter om det skal gis mandat til å igangsette utredning i en tidlig fase av transportbehov/prosjekter. Hensikten med den nye prosessen er å gi ledelsen bedre innsyn i aktivitetene i virksomheten og et godt grunnlag for å beslutte hvilke prosjekter som skal utredes. Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at Jernbanedirektoratet arbeider med å bedre sporbarheten og etterprøvbareheten i tidlige valg og prioriteringer.

Prioriteringene av innspill til nye KVVU-er er i liten grad dokumentert

Som en del av det forberedende arbeidet til NTP ba Samferdselsdepartementet Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet om å komme med innspill til behov for KVVU-er. Bestillingen fra departementet ble sendt om lag fem år før transportplanen ble lagt fram for Stortinget.

Statens vegvesen oppfatter at forslag om KVVU-er ikke er et uttrykk for en prioritering, men at KVVU-er er et verktøy for å styre den videre planleggingen. Vegvesenet viser imidlertid til at lokale interessenter og andre aktører trolig ser på KVVU som et grunnlag for å kunne bli prioritert, og at når regjeringen har valgt konsept, blir det skapt store forventninger hos lokale myndigheter og interessenter om at investeringen skal gjennomføres.

Undersøkelsen viser at både Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen dokumenterer og begrunner sine innspill om behov for nye KVVU-er. Innspillene til NTP 2026–2037 har blitt bedre dokumentert enn innspillene til den gjeldende NTP 2022–2033. Det foreligger imidlertid flere transportbehov som vurderes som aktuelle for KVVU, enn det antallet som spilles inn som etatens endelige forslag til departementet. Undersøkelsen viser at etatene i liten grad har dokumentert hvilke avveininger og vurderinger som ligger til grunn for prioriteringen av innspill. Dette gjør det vanskelig å finne tilbake til hvilke hensyn som er vektlagt, og hvorfor ett trans-

portbehov blir foreslått utredet i en KVVU, og ett annet ikke blir det.

6.7.4 DET ER LITE SPORBART HVILKE VURDERINGER OG AVVEININGER SOM LIGGER TIL GRUNN FOR FLERE AV DE FAGLIGE PRIORITERINGENE SENERE I NTP-PROSESSEN

Samfunnsøkonomiske analyser gir nyttige perspektiver på prosjekter, men kan ikke være det eneste beslutningsgrunnlaget for hvilke prosjekter som blir valgt og ikke. I det faglige grunnlaget for prioriteringer til NTP bør det være mulig å finne tilbake til avveininger og vurderinger som er gjort, og forstå hvorfor noen samferdselsprosjekter er faglig prioritert over andre.

Arbeidet med NTP for 2022–2033 er lagt om sammenlignet med hvordan arbeidet med tidligere transportplaner har vært organisert. Målet med den nye organiseringen har blant annet vært å sikre en mer overordnet og strategisk plan. Endringen innebærer at Samferdselsdepartementet i forbindelse med NTP 2022–2033 har tatt en tydeligere styring over prosessen enn de gjorde med tidligere transportplaner.

Videre er det innført porteføljestyring, noe som innebærer et større handlingsrom til å kunne endre omfanget av og rekkefølgen på prosjektene som presenteres i planen. Transportetatene, Avinor AS, Bane NOR SF og Nye Veier AS har levert faglige innspill til planen gjennom å svare på til sammen ni oppdrag med tilleggsoppdrag fra Samferdselsdepartementet. Alle oppdragene og svarene er offentlig tilgjengelige på regjeringens nettside. Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at Samferdselsdepartementet har bidratt til gjøre NTP-prosessen mer transparent ved å gjøre oppdrag og svar tilgjengelig for offentligheten.

I denne undersøkelsen har Riksrevisjonen rettet særlig oppmerksomhet mot oppdrag 9 om prioriteringer, og oppdrag 1 om optimalisering. Departementet forutsatte at et investeringsprosjekt som skulle være aktuelt å prioritere i NTP 2022–2033, måtte ha gjennomført en prosjektoptimerende analyse (oppdrag 1). Som svar på oppdrag 1 om optimalisering har Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Kystverket gjennomført slike analyser.

Investeringsprosjektene samfunnsøkonomiske lønnsomhet er beregnet

I oppdrag 9 om prioriteringer ble hver av transportetatene, Avinor AS, Bane NOR SF og Nye Veier AS blant annet bedt om å rangere forslagene sine til konkrete prosjekter/strekninger/pakker etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Undersøkelsen viser at den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten framkommer i etatenes

svar på oppdrag 9, og at den prissatte lønnsomheten blir brukt som ett av kriteriene for etatenes faglige rangering og prioritering.

Dokumentasjonen viser i liten grad hvordan andre hensyn og investeringsprosjektene måloppnåelse er vurdert

I oppdrag 9 om prioriteringer ble etatene og Avinor AS, Bane NOR SF og Nye Veier AS også bedt om å beskrive hvordan deres prioriteringer skal bidra til måloppnåelse på utvalgte indikatorer. Indikatorene var blant annet netto nytte, reisetidsreduksjon, antall drepte og hardt skadde, endring i klimagassutslipp og påvirkning av naturmangfold.

Undersøkelsen viser at etatene har begrunnet sin endelige faglige prioritering med flere hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Begrunnelsene er blant annet faktorer som også inngår i den beregnede samfunnsøkonomiske analysen, ikke-prissatte virkninger og indikatorer for måloppnåelse.

I det endelige svaret fra Statens vegvesen på oppdrag 9 om prioriteringer ga Vegvesenet en helhetlig vurdering av investeringsprosjektene. I omtalen av de enkelte prosjektene ble det i ulik grad gitt begrunnelser for prioriteringen. I begrunnelsene, der disse ble oppgitt, ble det trukket fram mange forhold som for eksempel framkommelighet, trafikkikkerhet, byutvikling, fastlandsforbindelse, knytte sammen bo- og arbeidsmarkedsregioner eller reduksjon i faren for klimapåvirkning. Undersøkelsen viser at Statens vegvesen har lagt helhetsvurderinger til grunn for sin faglige prioritering av flere store investeringsprosjekter. Bruk av helhetsvurderinger åpner opp for bruk av faglig skjønn. Undersøkelsen viser at det ikke er dokumentert hvordan det faglige skjønnnet er brukt, noe som gjør at prosessen er lite transparent. Etter Riksrevisjonens vurdering bør også forhold som inngår i faglige skjønnsmessige vurderinger, dokumenteres systematisk når de har betydning for hvilke prioriteringer etaten gjør. Uten slik dokumentasjon blir de faglige prioriteringene ikke etterprøvbare.

I sin faglige prioritering av investeringer (effektpakker) til NTP har Jernbanedirektoratet i all hovedsak brukt samfunnsøkonomisk lønnsomhet som prioriteringskriterium. Det er dokumentert at de også har vurdert aktuelle effektpakker opp mot indikatorer for måloppnåelse. Ti av de elleve effektpakkene de har foreslått å prioritere, er imidlertid prioritert etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dokumentasjonen viser at måloppnåelse på indikatorene ikke har hatt betydning for den faglige prioriteringen av de ti effektpakkene. Ringeriksbanen er også prioritert selv om den er mindre samfunnsøkonomisk lønnsom enn andre prosjekter som ikke er på prioriteringslisten. Når andre hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal inngå i beslutningsgrunnlaget for hvilke prosjekter som blir valgt og ikke, bør også disse hensyn-

nene komme tydelig fram når et stort investeringsprosjekt blir prioritert over et annet. Jernbanedirektoratet og Bane NOR oppfattet at de fikk uformelle signaler fra departementet om at Ringeriksbanen burde inngå i grunnlaget for den politiske diskusjonen. Etter Riksrevisjonens vurdering framkommer det ikke tydelig i dokumentasjonen hvilke mål og hensyn som ligger til grunn for prioriteringen av Ringeriksbanen.

De fleste av Kystverkets investeringsprosjekter er under 1 milliard kroner. Porteføljen består av mange mindre investeringsprosjekter som har en lav kostnadsramme i NTP-sammenheng. Kystverkets investeringsprosjekter er derfor i all hovedsak ikke underlagt kravene i statens prosjektmodell, blant annet kravet om KVVU. Dette gjør at prosessene for Kystverkets prosjekter skiller seg fra de mer omfattende prosessene på vei og bane. Kystverket utarbeider rapporter sammen med brukere og fagressurser der de omtaler utfordringer og behov for tiltak. De har også identifisert nytte- og kostnadsvirkninger av de ulike tiltakene/tiltakspakkene. Kystverket satte i oppdrag 9 opp en innbyrdes rangering av investeringstiltak, med utgangspunkt i netto nytte (NNB). I tilfellene der andre kriterier ble brukt, ble det presisert i svaret på oppdraget. Etter Riksrevisjonens vurdering har Kystverket dokumentert hvordan de har prioritert investeringstiltak, gjennom en systematisk utrednings- og analyseprosess som er tilpasset deres virksomhet.

Samlet viser undersøkelsen at det i dokumentasjonen ikke tydelig viser hvordan andre mål, indikatorer og hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet er vektlagt. Etter Riksrevisjonens vurdering er ikke kravet om sporbarhet og etterprøvbare tilstrekkelig ivaretatt når dette ikke kommer tydelig fram i den skriftlige dokumentasjonen. Det er viktig å dokumentere hva som er tillagt vekt, også hensyn som ikke er prissatt i analyser av samfunnsøkonomisk lønnsomhet som for eksempel naturmangfold og regionale virkninger.

Flere av de største investeringsprosjektene har en anslått kostnad på over 20 mrd. kroner. Når man bruker betydelige offentlige midler, bør det framkomme hvilke vurderinger og avveininger som ligger til grunn for at noen store samferdselsprosjekter blir prioritert, mens andre ikke blir det.

6.7.5 ANBEFALINGER

- Riksrevisjonen anbefaler Samferdselsdepartementet å
- vurdere tiltak for å bedre sporbarheten og etterprøvbareheten i det faglige grunnlaget til NTP-prosessen

6.7.6 STATSRÅDENES SVAR

Statsrådenes svar følger som vedlegg til Dokument 1 (2022–2023).

6.7.7 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENES SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

6.7.8 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det faglige grunnlaget for prioriteringene av prosjekter til NTP er lite sporbart og etterprøvbart. Komiteen slutter seg til dette. I kartlegging og videre utredning gjøres det prioriteringer hos transportetatene som det er viktig å dokumentere på en slik måte at grunnlaget for videre utredninger og senere prioritering i NTP kan underbygges på en lett tilgjengelig måte. Komiteen viser til at mangelen på grunnlaget i startfasen naturlig nok også fører til mangel i senere faser og prioritering inn i NTP. Komiteen understreker videre at både trafikkgrunnlag, tekniske vurderinger og samfunnsøkonomisk lønnsomhet selvsagt er viktig, men at det også er viktig at det kommer frem hvilke andre argumenter som er vektlagt i en tidlig fase.

Komiteen merker seg at Jernbaneverket fra 2022 har endret sine rutiner på dette området og nå systematisk bruker slik dokumentasjon som grunnlag for sine prioriteringer. Det er positivt at Jernbaneverket gjennom dette bedrer sporbarheten og etterprøvbareheten betydelig, og endringen bør kunne brukes som modell og inspirasjon også hos de andre trafikketatene.

6.8 Tilskudd til frivillige organisasjoner brukes til relevante aktiviteter og tiltak

6.8.1 KONKLUSJONER

Konklusjon

Riksrevisjonen mener det er positivt at tilskuddene til frivillige organisasjoner rettet mot sårbare grupper bidrar til at aktiviteter og tiltak gjennomføres.

- De fleste organisasjonene bruker midlene i samsvar med formålet med tilskuddsordningene.

Riksrevisjonen er likevel kritisk til at departementene ikke sikrer at de har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den samlede måloppnåelsen for tilskuddsordningene.

- Departementene fastsetter ikke presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse for alle ordningene.
- Departementene sikrer ikke at de mottar tilstrekkelig informasjon om ordningenes samlede måloppnåelse.
- Tilskuddsforvalter utarbeider ikke tilstrekkelig målrettede rapporteringskrav, og grunnlaget for å vurdere måloppnåelse blir for svakt.

Ansvarlige departementer: Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

6.8.2 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Riksrevisjonen har valgt å undersøke tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner som ivaretar sårbare grupper, fordi det er spesielt viktig at bevilgede midler til svake og utsatte grupper blir brukt som tiltenkt.

Revisjonen omfatter tilskudd innen områdene rus, psykisk helse, vold, barnefattigdom og integrering. Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er ansvarlige departementer på disse områdene, og tilskuddsordningene forvaltes av Helsedirektoratet (Hdir), Barne- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Revisjonen omfatter 28 tilskuddsordninger med en samlet utbetaling på 3 010 mill. kroner, fordelt på de to årene 2019 og 2020. Dette tilsvarer omtrent 85 pst. av utbetalingene til sårbare grupper i denne perioden. Riksrevisjonen har undersøkt 459 saksmapper, og gjennomført stedlig kontroll av 50 tilskudd, fordelt på 47 organisasjoner.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har innrettet styring og oppfølging av tilskudd til frivillige organisasjoner i samsvar med gjeldende regler, slik at Stortingets formål med tilskuddene ble ivarettatt.

Riksrevisjonen har blant annet undersøkt hvorvidt kravene i bevilgningsreglementet og reglementet for økonomistyring i staten og bestemmelsene om økonomistyring i staten er etterlevd når det gjelder forvaltningen av tilskudd på området.

Saken er presentert i en egen rapport.

6.8.3 DE FLESTE ORGANISASJONENE BRUKER MIDLENE I SAMSVAR MED FORMÅLET MED TILSKUDDSDORDNINGENE

Revisjonen viser ingen systematiske forskjeller mellom små og store organisasjoner når det gjelder i hvilken grad organisasjonene har brukt tilskuddet til å gjennomføre de tiltakene eller aktivitetene de har mottatt midler til, og om de kan dokumentere dette. Det er heller ingen tydelig forskjell mellom øremerkede midler og søknadsbaserte tilskudd.

Tilskuddsmidlene skal brukes i henhold til de vilkårene og føringene som framkommer av det enkelte tilskuddsbrev og regelverk for tilskuddsordningen. Revisjonen viser at de fleste organisasjonene kan dokumentere at tilskuddet brukes til å gjennomføre de tiltakene eller aktivitetene de har mottatt midler til. Det blir gjort

mye godt arbeid i organisasjonene, og ved hjelp av omfattende frivillig innsats, får man samlet sett mye ut av midlene. Det varierer likevel hvor mye de ulike organisasjonene oppnår med tilskuddene, og det finnes lite informasjon om hvor mange tilskuddene når ut til. Flere organisasjoner mottar relativt lave beløp fra ett enkelt tilskudd og kan dokumentere at de har bistått flere personer, for eksempel til å delta i arbeid og aktiviteter. Andre organisasjoner mottar større tilskudd, gjerne fra flere tilskuddsordninger, og har svært lite dokumentasjon av resultater eller gjennomførte aktiviteter.

44 tilskudd som ble vurdert å ha tilfredsstillende måloppnåelse, hadde god eller delvis god dokumentasjon.

Fem av tilskuddene Riksrevisjonen kontrollerte, hadde lite eller ingen dokumentasjon av gjennomført aktivitet. Når tilskuddet er utbetalt til drift og dekker lønnsmidler, kan man derfor heller ikke konkludere med at midlene er brukt til noe annet enn det som var tiltenkt, da det ikke stilles krav om dokumentasjon av aktiviteter i tilskuddsbrevne.

6.8.4 DEPARTEMENTENE FASTSETTER IKKE PRECISE MÅL OG TYDELIGE KRITERIER FOR MÅLOPPNÅELSE FOR ALLE ORDNINGENE

Svakhetene som er avdekket i revisjonen, er i stor grad gjennomgående på tvers av departementsområdene. Departementene har ansvar for å fastsette mål og kriterier for måloppnåelse for tilskuddsordningene. Mange ordninger har ikke regelverk med presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse. Bare 2 av 28 ordninger har regelverk med en tydelig sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering. Dette får konsekvenser for de videre stegene i tilskuddsforvaltningen. Det kan bli mer utfordrende å prioritere mellom søkere, stille riktige krav til rapportering og vurdere måloppnåelse både for den enkelte mottaker og for ordningen i sin helhet.

11 av 28 ordninger har presist beskrevne mål, mens 13 ordninger har mer generelle målformuleringer. For de fire øremerkede ordningene er bevilgningen omtalt i innstillinger fra Stortinget uten at målet er klart definert, eller at de har et eget regelverk. 11 av 28 ordninger har ikke fastsatte kriterier for måloppnåelse.

Med presist beskrevne mål menes her mål hvor det fremgår konkret hva som ønskes oppnådd. Generelle mål er mål hvor det er mer utydelig hva som ønskes oppnådd, gjerne gjennom formuleringer som «støtte opp om», «bidra til» eller «forebygge».

Med tydelige kriterier for måloppnåelse menes her at det er tydelig hva som må skje for at målet med ordningen skal oppfylles. Dette kan være en beskrivelse av aktivitet som må ha blitt gjennomført for å bidra til måloppnåelse, for eksempel å ha «utviklet ny kunnskap» el-

ler «gitt tilbud om arbeidstrening». Med utydelige kriterier menes at det er uklart hvordan man skal kunne vurdere i hvilken grad tilskuddsordningen har bidratt til å nå målet, som formuleringen «bidratt til opplevd styrking av kompetanse».

Sammenheng mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering

Det er ikke et krav at departementet må fastsette rapporteringskrav i regelverket for tilskuddsordningene. Likevel har de aller fleste regelverk en beskrivelse av hvordan tilskuddsmottaker skal rapportere. Alle regelverkene stiller krav til rapportering av regnskap og eventuelt revisorattestasjon. Langt færre har beskrevet hvordan mottaker skal rapportere om måloppnåelse. Av alle ordningene Riksrevisjonen har sett på, er det bare to av regelverkene som har en tydelig sammenheng mellom mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering om måloppnåelse.

6.8.5 DEPARTEMENTENE SIKRER IKKE AT DE MOTTAR TILSTREKKELIG INFORMASJON OM ORDNINGENES SAMLEDE MÅLOPPNÅELSE

Departementene skal sørge for oppfølging og evaluering av ordningene. Revisjonen viser at departementene vet for lite om hvilke resultater som faktisk oppnås med tilskuddsordningene.

Den manglende sammenhengen mellom mål, kriterier for måloppnåelse og krav til rapportering gjør at rapporteringen fra mottakerne ofte blir utilstrekkelig. Det gir tilskuddsforvalterne utfordringer med å vurdere måloppnåelse for hver tilskuddsordning. Derfor rapporterer tilskuddsforvalterne i liten grad om ordningenes samlede måloppnåelse til departementene. Selv om tilskuddsmottakerne i stor grad bruker midlene i henhold til formålet, ville et bedre kunnskapsgrunnlag om måloppnåelse for ordningene kunne bidratt til mer effektiv utnyttelse av bevilgningene.

Departementene oppgir at eksterne evalueringer ofte er bedre egnet for å vurdere ordningenes måloppnåelse. 14 av 19 ordninger har vært evaluert i løpet av de siste fem årene, og disse dekker omtrent 90 pst. av budsjettene til søknadsbaserte tilskudd. Øremerkede ordninger har derimot i liten grad vært evaluert. De fleste evalueringsrapportene konkluderer med at det blir gjennomført aktiviteter som er positive for målgruppen, men at man i liten grad kan si noe om ordningenes samlede måloppnåelse eller måle effekter av tilskuddene. For 13 av 15 ordninger pekes det i evalueringene på at det mangler grunnlag for å vurdere måloppnåelse for ordningene. Flere av rapportene peker på at tydeligere målformulering, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav ville gjort det enklere for tilskuddsforvaltere

å rapportere om ordningenes overordnede måloppnåelse.

6.8.6 TILSKUDDSFORVALTER UTARBEIDER IKKE TILSTREKKELIG MÅLRETTEDE RAPPORTERINGSKRAV, OG GRUNNLAGET FOR Å VURDERE MÅLOPPNÅELSE BLIR FOR SVAKT

Revisjonen viser at det er små forskjeller i forvaltningen av tilskuddsmidlene, selv om det er stor variasjon mellom direktoratene når det gjelder hvor stor andel tilskuddsforvaltningen utgjør av deres samlede arbeidsoppgavene.

Tilskuddsforvalter skal sikre at midlene anvendes i samsvar med formålet. Revisjonen viser at forvalterne utformer tilskuddsbrev i tråd med regelverket. Forvalterne følger også opp at mottakere leverer alle formelle dokumenter, som rapport, regnskap og eventuelle revisorattestasjoner. Innholdet i organisasjonenes rapporter blir i mindre grad fulgt opp.

Figuren nedenfor viser at det varierer mellom forvalterne i hvor stor grad de stiller krav til å rapportere på omfang av aktivitet. IMDi stiller minst krav til rapportering ved at det kun kreves i 20 pst. av kontrollerte tilfeller og Hdir stiller mest krav til slik rapportering ved at det kreves i 95 pst. av tilfellene.

Både Hdir og Bufdir har mer detaljerte krav til rapportering av omfang i rapporteringsskjemaene (for eksempel antall deltagere i målgruppen, antall deltakere utenfor målgruppen, antall gutter og jenter). Det er imidlertid ofte vanskelig å tolke tallene som rapporteres og hvordan de er beregnet. Organisasjonene bekreftet ved stedlig kontroll at de ofte var usikre på hvilke tall som skulle rapporteres. Dersom dette hadde vært tydeligere beskrevet i tilskuddsbrevene, kunne det ha vært enklere å forberede et godt grunnlag for rapportering.

For noen ordninger er det lettere å utarbeide konkrete tallfestede rapporteringskrav enn andre ordninger. Det er for eksempel lettere å ha oversikt over antall brukere der personer skrives ut og inn av institusjoner, enn det er ved drift av en interesseorganisasjon. Likevel bør det alltid være mulig å rapportere noe om hvor mange tilskuddet når ut til.

Revisjonen viser at kravene til hva rapporteringen skal inneholde ikke er tilstrekkelige målrettede, og dette gjør at grunnlaget for å vurdere måloppnåelsen blir svakt. Mer målrettede rapporteringskrav ville bidratt til bedre kunnskap om hvilke organisasjoner som får mest ut av tilskuddsmidlene og hvilke tiltak som gir mest nytteverdi. Manglende informasjon om blant annet omfang av aktiviteter gjør at man ikke kan sammenligne måloppnåelse mellom mottakere, og for eksempel vurdere like organisasjoner innenfor samme område opp mot hverandre. Denne kunnskapen ville medvirket til å

sikre at midlene i størst mulig grad bidrar til at formålet med ordningene ivaretas.

I enkelte tilfeller er kriteriene for å søke om tilskudd til hinder for å videreføre godt fungerende og effektive tiltak. Dette er fordi det for eksempel stilles krav om at tiltaket må være nyutviklet, slik at tiltak som har vist seg å fungere godt, ikke kan motta videre støtte.

Forvalterne har i liten grad etablert risikovurderinger og kontrollordninger, slik det er krav om. Det gjennomføres ikke systematiske risikovurderinger eller stikkprøvekontroller. Det gjennomføres heller ikke kontroller på tvers av ordningene, selv om en stor andel av organisasjonene mottar tilskudd fra ulike ordninger og fra flere av tilskuddsforvalterne. Manglende kontroller kan øke sannsynligheten for at feil eller misligheter ikke blir avdekket.

Presise mål, tydelige kriterier for måloppnåelse, og målrettede rapporteringskrav, kan gi bedre kunnskap om hvilke resultater som faktisk oppnås med tilskuddsmidlene. Det vil også gjøre det lettere å sammenligne mottakere innenfor samme ordninger for å vurdere hvordan midlene bør brukes best mulig for ordningens samlede måloppnåelse.

6.8.7 ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet tydeliggjør

- sammenhengen mellom mål og kriterier for måloppnåelse i regelverk for tilskuddsordningene
- krav til rapportering på måloppnåelse for tilskuddsordningene

Videre anbefaler Riksrevisjonen at Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet følger opp at

- direktoratene ved tildeling av tilskudd i større grad vurderer mottakernes tidligere oppnådde resultater
- det vurderes å utforme felles veiledere for hvordan frivillige organisasjoner kan dokumentere bruk av tilskuddsmidler

6.8.8 STATSRÅDENES SVAR

Statsrådenes svar følger som vedlegg til Dokument 1 (2022–2023).

6.8.9 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRÅDENES SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere kommentarer.

6.8.10 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner som ivaretar sårbare grupper, fordi det er spesielt viktig at bevilgende midler til svake og utsatte grupper blir brukt som tiltenkt.

Revisjonen omfatter tilskudd innen områdene rus, psykisk helse, vold, barnefattigdom og integrering. Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er ansvarlige departementer på disse områdene, og tilskuddsordningene forvaltes av Helsedirektoratet (Hdir), Barne- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har innrettet styring og oppfølging av tilskudd til frivillige organisasjoner i samsvar med gjeldende regler, slik at Stortingets formål med tilskuddene ble ivaretatt.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner og kritikk:

«Riksrevisjonen mener det er positivt at tilskuddene til frivillige organisasjoner rettet mot sårbare grupper bidrar til at aktiviteter og tiltak gjennomføres.

- De fleste organisasjonene bruker midlene i samsvar med formålet med tilskuddsordningene.
- Riksrevisjonen er likevel kritisk til at departementene ikke sikrer at de har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den samlede måloppnåelsen for tilskuddsordningene.
- Departementene fastsetter ikke presise mål og tydelige kriterier for måloppnåelse for alle ordningene.
- Departementene sikrer ikke at de mottar tilstrekkelig informasjon om ordningenes samlede måloppnåelse.
- Tilskuddsforvalter utarbeider ikke tilstrekkelig målrettede rapporteringskrav, og grunnlaget for å vurdere måloppnåelse blir for svakt.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner og kritikk.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger:

«Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet tydeliggjør

- sammenhengen mellom mål og kriterier for måloppnåelse i regelverk for tilskuddsordningene
- krav til rapportering på måloppnåelse for tilskuddsordningene
- Videre anbefaler vi at Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet følger opp at
- direktoratene ved tildeling av tilskudd i større grad vurderer mottakernes tidligere oppnådde resultater
- det vurderes å utforme felles veiledere for hvordan frivillige organisasjoner kan dokumentere bruk av tilskuddsmidler»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser til statsrådenes svar. Komiteen merker seg at helse- og omsorgsministeren, arbeids- og inkluderingsministeren og barne- og familieministerens slutter seg til Riksrevisjonens funn og kritikk. Komiteen merker seg at helse- og omsorgsministeren vil be Helsedirektoratet om å bruke Riksrevisjonens funn i det pågående forbedringsarbeidet for å styrke internkontrollen med tilskuddsområdet. Komiteen merker seg at arbeids- og inkluderingsministeren vil følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i forbindelse med evalueringene og i utarbeidelse av retningslinjer for ordningene fra 2023. Komiteen merker seg at barne- og familieministerens vil be Bufdir om en vurdering av utforming av felles veiledninger for hvordan frivillige organisasjoner kan dokumentere bruken av tilskuddsordninger. Komiteen støtter disse signalene.

7. Oppfølging av tidligere rapporterte saker

7.1 Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester

Konklusjon

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Brukerne blir fortsatt belastet for mer enn det koster å produsere tjenester. Det er for 2022 budsjettert med 566 mill. kroner i overpris totalt sett for de kontrollerte tjenestene.

Informasjonen til Stortinget om de overprisede tjenestene er blitt bedre, men er ikke fullstendig.

Ansvarlige departementer: Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet.

7.1.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2019 en tverrgående revisjon om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester. Resultatene fra revisjonen ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2020–2021).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdige at Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet fastsetter for høye gebyrer på offentlige tjenester.

Begrunnelsen for dette var:

- Brukerne av de kontrollerte tjenestene måtte betale 627 mill. kroner mer enn det tjenestene koster.
- Omfanget av overprisede gebyrer ble ikke omtalt i statsbudsjettet – overprisede tjenester på 627 mill. kroner blir en skjult skatt.
- En fjerdedel av gebyrinntektene ble feilaktig presentert som skatter og avgifter i rapporteringen til statsregnskapet. Dette bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet.

Riksrevisjonen anbefalte Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet å

- følge opp at gebyrfinansiering av offentlige tjenester følger forutsetningene i rundskriv R-112 om at brukeren ikke blir belastet for mer enn hva tjenesten koster
- informere Stortinget om eventuelle overprisede tjenester og omfanget av disse i forslag til statsbudsjett

Riksrevisjonen anbefalte i tillegg Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet å

- følge opp at rapporteringen av gebyrinntektene til statsregnskapet blir ensartet, slik at informasjonsgrunnlaget kan brukes til styringsinformasjon og for statistikk-, analyse- eller sammenligningsformål

Videre anbefalte Riksrevisjonen Finansdepartementet å

- følge opp at Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) klargjør retningslinjene for presentasjon av gebyrene i virksomhetenes årsregnskap

Riksrevisjonens analyser 2021–2022

Riksrevisjonen har analysert fagdepartementenes budsjettframlegg for 2022, Prop. 1 S (2021–2022), og Finansdepartementets informasjon i Prop. 1 LS (2021–2022). Det er kontrollert om det gis informasjon om nedjustering av overpris og eventuell gjenværende overpris.

Videre har Riksrevisjonen undersøkt departementenes rapportering av gebyrinntekter til statsregnskapet for 2021 og Finansdepartementets oppfølging av Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) arbeid med klargjøring av retningslinjene.

Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen har innhentet og innarbeidet fagdepartementenes og Finansdepartementets kommentarer til resultatene fra analysene.

Fremdeles overpris på tjenester

Analysene viser at brukerne av de utvalgte gebyrordningene i 2022 vil betale 516 mill. kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene. Dette gjelder:

- Tinglysingstjenester i Kartverket (Kommunal- og distriktsdepartementet) – 130 mill. kroner. Overprisen var 89 mill. kroner i 2019.
- Utleggsforretninger hos politiet (Justis- og beredskapsdepartementet) – 125 mill. kroner. Overprisen var 200 mill. kroner i 2019.
- Registertjenester i Brønnøysundregistrene (Nærings- og fiskeridepartementet) – 245 mill. kroner. Overprisen var 268 mill. kroner i 2019. Departementet anslår at ny gebyrstruktur vil gi en reduksjon i overpris slik at gjenstående overpris blir omtrent 105 mill. kroner. I brev av 4. april 2022 opplyser Nærings- og fiskeridepartementet at det også er behov for å redusere Brønnøysundregistrenes gebyrinntektskrav, men at dette er spørsmål som må vurderes og besluttes i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene.
- Førerkorttjenester i Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet) – 15,7 mill. kroner. Revisjonen i 2019 viste en beregnet overpris på 68,4 mill. kroner.

For operative sertifikater og teoriprøver i Luftfartstilsynet (Samferdselsdepartementet) ble det i 2019 beregnet en overpris på 1,7 mill. kroner. Samferdselsdepartementet viser i sitt budsjettframlegg for 2022 til at Luftfartstilsynet i 2022 skal fullføre arbeidet med et nytt tidsregistreringssystem som skal danne grunnlaget for gebyrberegningen fra 2023. Departementet uttaler at det vil komme tilbake til dette.

Overprisen for disse tjenestene innebærer en skjult skatt ettersom gebyrfinansieringen ikke følger forutsetningene om at brukerne ikke skal belastes mer enn hva tjenesten koster, jf. rundskriv R-112. Departementene opplyser at de arbeider for å få gebyrene ned på et kostnadsriktig nivå, men at det fremdeles gjenstår arbeid med dette. Reduksjon av gebyrinntektene må behandles i den ordinære budsjettprosessen.

Bedre informasjon til Stortinget om overpris i statsbudsjettet

Kontrollen viser at både fagdepartementene og Finansdepartementet har blitt bedre til å gi Stortinget informasjon om overpris i statsbudsjettet, selv om det fortsatt er enkelte mangler.

I presentasjonen av skatteopplegget, Prop. 1 LS, for 2021 og 2022 har Finansdepartementet informert Stortinget om overpris på de gebyrbelagte tjenestene. Unntaket er overpris for tjenester i Luftfartstilsynet, som ikke er omtalt. Finansdepartementet opplyser at det vil følge opp dette ved presentasjon i Prop. 1 LS (2022–2023) for 2023.

I fagdepartementenes budsjettforslag, Prop. 1 S, for 2021 og 2022 har Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet informert Stortinget om overpris for sine gebyrbelagte tjenester.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) har ikke informert Stortinget om overpris på tinglysingstjenester hos Kartverket i budsjettforslaget for 2022.

Fremdeles feilaktig presentasjon av gebyrinntekter

Vår oppfølging av revisjonen fra 2019 viser at flere tiltak er iverksatt, men at det fremdeles gjenstår tilpasninger og gjennomføring for å få til en ensartet rapportering av gebyrinntekter.

- Analysene viser at gebyrinntekter fra noen av departementenes underliggende virksomheter fremdeles blir feilaktig presentert som skatter og avgifter i rapporteringen til statsregnskapet. Dette bidrar til at styringsinformasjonen ikke blir ensartet. For 2021 gjelder dette hovedsakelig inntekter som Skatteetaten krever inn og rapporterer til statsregnskapet for virksomheter under
- Justis- og beredskapsdepartementet (0,8 mrd. kroner)
 - Nærings- og fiskeridepartementet (0,3 mrd. kroner)

Finansdepartementet opplyser at det har gjennomført endringer som vil få effekt for 2022-regnskapet:

- I Skatteetatens rapportering vil gebyrinntektene framstå på ny artskonto 375 *Gebyrinntekt krevd inn på vegne av andre statlige virksomheter*. Gebyrinntektene vil da stå i artskontorapporteringen og i resultatoppstillingen under den nyopprettede overskriften «Driftsinntekt krevd inn på vegne av andre statlige virksomheter». Gebyrinntektene kobles også til statsregnskapets inntektskapittel/post hvor Skatteetaten har mottatt belastningsfullmakt.
- For oppdragsgivende virksomhet, som har avgitt belastningsfullmakt for gebyrinntekter, endres oppstillingsplanen for bevilgningsrapporteringen. Oppstillingen vil inneholde tilleggskolonner som viser inntektsført etter avgitte belastningsfullmakter og avvik fra tildeling.

Endringene vil stå i oppdaterte rundskriv R-102 Standard kontoplan for statlige virksomheter, rundskriv R-115 Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap og SRS 1 Presentasjon av virksomhetsregnskapet. For de to siste vil oppdatering skje høsten 2022.

Finansdepartementet opplyser videre at det har bedt Skatteetaten om å utrede en løsning hvor oppdragsgivende virksomhet rapporterer og presenterer gebyrinntekten i sitt regnskap, selv om det er Skatteeta-

ten eller annen virksomhet som har krevd inn gebyret. Utredningen skal skje i forbindelse med etatens pågående arbeid med programmet «Fremtidens innkreving», som startet opp 1. januar 2022 og vil gå over sju år (2022–2028).

7.1.2 RIKSREVISJONENS VURDERING

Vår oppfølging av revisjonen fra 2019 viser at det fremdeles er overpris på gebyrbelagte tjenester. I 2022 vil brukerne av de utvalgte gebyrordningene betale 516 mill. kroner mer enn hva det koster å produsere tjenestene. Det er 111 mill. kroner mindre enn i 2019.

Departementenes informasjon til Stortinget om overpris i statsbudsjettet har blitt bedre, men er fremdeles ikke fullstendig når det gjelder omfanget av overpriser.

Det er fremdeles gebyrinntekter som feilaktig presenteres som skatter og avgifter i rapporteringen til statsregnskapet for 2021. Flere tiltak er iverksatt, men det gjenstår tilpasninger og gjennomføring for å sikre ensartet styringsinformasjon.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

7.1.3 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2020–2021) rapporterte om etterlevelse av Stortingets forutsetninger for gebyrfinansiering av offentlige tjenester. Målet med revisjonen var å kontrollere om statlige gebyrordninger som er omfattet av rundskriv R-112, var innrettet slik at mottakerne av tjenestene ikke betaler mer enn kostnaden ved å produsere og levere tjenesten. Det var også et mål å kontrollere om gebyrinntektene er rapportert til statsregnskapet etter rundskriv R-101 (statens kontoplan) og R-102 (standard kontoplan), og at rapporteringen ga et sammenlignbart informasjonsgrunnlag til styring og for statistikk- og analyseformål.

Komiteen viser til Riksrevisjonen i sine analyser for 2021–2022 har analysert fagdepartementenes budsjettframlegg for 2022, Prop. 1 S (2021–2022), og Finansdepartementets informasjon i Prop. 1 LS (2021–2022). Det er kontrollert om det gis informasjon om nedjustering av overpris og eventuell gjenværende overpris.

Videre har Riksrevisjonen undersøkt departementenes rapportering av gebyrinntekter til statsregnskapet for 2021 og Finansdepartementets oppfølging av Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) arbeid med klargjøring av retningslinjene.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

- Brukerne blir fortsatt belastet for mer enn det koster å produsere tjenester. Det er for 2022 budsjettet med 566 mill. kroner i overpris totalt sett for de kontrollerte tjenestene.
- Informasjonen til Stortinget om de overprisede tjenestene er blitt bedre, men er ikke fullstendig.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner. Komiteen stiller seg bak at Riksrevisjonen følger saken videre.

7.2 Riksrevisjonens undersøkelse om uførereformen

Konklusjon

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Oppfølgingen viser at målet med uførereformen om at flere skal kombinere uføretrygd med arbeid, ikke er nådd. Det er iverksatt flere tiltak for å bidra til å nå målet. Riksrevisjonen vurderer at det er nødvendig å følge saken videre for å vurdere resultatene og effektene av disse.

Ansvarlig departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

7.2.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen rapporterte en undersøkelse til Stortinget i Dokument 1 (2018–2019). Formålet med undersøkelsen var å vurdere om Stortingets mål for uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede var nådd, og i hvilken grad Arbeids- og inkluderingsdepartementets og arbeids- og velferdsetatens (Nav) oppfølging av reformen bidro til måloppnåelse.

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Nav-loven § 14 a ble tolket ulikt av Nav-kontorene, og sterkt kritikkverdig at det over lang tid hadde vært manglende kapasitet på rådgivende overleger i Nav.

Revisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Andelen uføre som kombinerer trygd med arbeid, har ikke økt etter innføringen av uførereformen 1. januar 2015. Målet om økt bruk av gradert uføretrygd er ikke nådd.
- Flertallet av de uføretrygde får lav økonomisk uttelling ved å utnytte restarbeidsevnen sin.
- Nav-kontor gir i varierende grad bistand til uføretrygdede som ønsker å kombinere trygd med arbeid.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i sin styring og oppfølging av etaten hatt lite oppmerksomhet på at målene i uførereformen nås.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke fulgt opp at målene i uførereformen nås.

Undersøkelsen viste også det følgende:

- På Nav-kontorene forelå det ofte mangelfull dokumentasjon og mangelfulle vurderinger av brukernes arbeidsevne og muligheter når vedtaket om uføretrygd skulle treffes.
- Departementet hadde i liten grad konkretisert og videreformidlet målene for uførereformen i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet, og det hadde i liten grad innhentet informasjon om

arbeidet og måloppnåelsen. Departementet hadde heller ikke etterspurt eller mottatt rapportering om kvaliteten på Navs arbeid med uførevedtak.

- Informasjon om retten til bistand fra Nav ikke hadde blitt formidlet systematisk, og den var heller ikke lett tilgjengelig for brukerne.
- Arbeids- og velferdsetaten hadde heller ikke noen form for oppfølging av personer som har fått innvilget uføretrygd.
- Etaten manglet særlig egnede tiltak for å utrede og sysselsette personer med lav restarbeidsevne.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefalte Riksrevisjonen departementet at

- etatens arbeid med å fastsette uføregrad styrkes, slik at flest mulig uføretrygdede kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet
- uføretrygdede arbeidssøkere som oppsøker Nav, sikres lik behandling og får vurdert sitt behov for bistand til å kombinere trygd med arbeidsinntekt
- etaten fortsetter å styrke arbeidet med å formidle arbeidskraft, slik at flest mulig uføretrygdede får muligheten til å utnytte restarbeidsevnen sin
- Arbeids- og velferdsdirektoratet innhenter relevant styringsinformasjon for bedre å kunne vurdere etatens innsats for å nå målene i uførereformen

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i Innst. 125 S (2018–2019) til at et sentralt mål i uførereformen er at flere uføre skal kunne kombinere arbeidsinntekt med trygd. Videre viste komiteen til at det er et mål å øke bruken av gradert uføretrygd, slik at flest mulig kan opprettholde en tilknytning til arbeidslivet. Komiteen merket seg også at statsråden mente det kunne ta tid før de uføretrygdede tilpasset seg regelverket. Komiteen var opptatt av at Riksrevisjonens undersøkelse ble tatt med som nyttig kunnskap i det videre arbeidet med arbeids- og velferdsforvaltningens gjennomføring av den arbeidsrettede bistanden. Komiteen så også verdien av at denne saken følges opp nøye fra Riksrevisjonens side, slik at man kunne se effektene av reformen i et lengre tidsperspektiv. Komiteen sluttet seg for øvrig til Riksrevisjonens anbefalinger til departementet.

7.2.2 ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har fulgt opp revisjonen av uførereformen via brev til departementet. I det følgende oppsummerer Riksrevisjonen departementets svar fra 26. april 2022.

Departementet viser til følgende oppdrag i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2019:

«Direktoratet skal starte arbeidet med en kartlegging og analyse av hvordan Arbeids- og velferdsetaten jobber med gradering av uføretrygd, sett opp mot Riksrevisjonens merknader i Dokument 1 (2018–2019). Analysen skal gi grunnlag for å vurdere mulige tiltak for å øke bruken av gradering ved innvilgelse av uføretrygd».

Direktoratet leverte i september 2020 en rapport til departementet, som etter departementets vurdering viser at direktoratet har tatt gode grep for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger.

Departementet og direktoratet presiserer at de fortsatt har utfordringer med å finne arbeid til personer med lav restarbeidsevne. Departementet bemerker i denne sammenhengen at suksessen med uførereformen avhenger av arbeidsgiveres vilje til samarbeid, hvor høyt aktiv arbeidsmarkedspolitikk prioriteres, og om virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken er formåls effektive.

Departementet viser videre til notatet fra direktoratet, som anser det som nødvendig å inkludere alle med vedtak om uføretrygd (etter AA-registeret) hvis man skal undersøke andelen som kombinerer trygd og arbeid. En mottaker av gradert uføretrygd har ikke nødvendigvis en deltidsjobb. Tilsvarende kan en mottaker av full uføretrygd jobbe noe ved siden av.

Flere har fått innvilget full uføretrygd etter 2018. Statistikken til Nav viser at det er noen flere som er i arbeid blant nye mottakere av uføretrygd, enn blant uføre generelt. Likevel har andelen nye uføretrygdede som får innvilget gradert uføretrygd vært nærmest uendret siden 2018. Det har ikke blitt flere mottakere av gradert uføretrygd.

Departementet bemerker at det var en positiv utvikling i ressurs situasjonen ved Nav-kontorene i de siste årene før koronapandemien, og derfor ble mer oppmerksomhet viet til den arbeidsrettede oppfølgingen. Pandemien medførte imidlertid at Nav ble utsatt for et stort press, og tvunget til å nedprioritere den arbeidsrettede oppfølgingen.

Etatens arbeid med å fastsette uføregrad

Departementet opplyser at det er etablert rutiner for bred og tidlig kartlegging med vekt på arbeid og/eller utdanning i all Navs oppfølging. Direktoratet har også frigjort ressurser til den arbeidsrettede oppfølgingen, blant annet i form av ekstra ressurser til ungdomssatsingen og flere årsverk fra Navs fylkesenheter til lokalkontor.

Departementet viser i svaret til at Nav-veiledere jobber tettere med arbeidsgivere nå enn tidligere gjennom dialog om tilrettelegging, tilpasning og jobbsnekring. Jobbsnekring er en metode jobbspesialisten i Nav benytter for å skreddersy jobber, slik at de passer til den enkelte arbeidssøker med funksjonsnedsettelse. Depar-

tementet viser blant annet til at det er inngått 16 intensjonsavtaler med virksomheter og bransjeorganisasjoner per 2020. Nav samarbeider med partene i arbeidslivet, blant annet gjennom prosjektet *Vi inkluderer!* og nye digitale tjenester som skal forenkle samarbeidet.

Det pågår et arbeid i Nav med å styrke samarbeidet med helsesektoren, med sikte på å oppnå mer inkludering og overgang til arbeid. Her vises blant annet til tilbudene *HelseArbeid*, jobbmestrende oppfølging, individuell jobbstøtte (IPS) og Senter for jobbmestring. *HelseArbeid* er et nytt helsefremmende og forebyggende tiltak rettet mot arbeidslivet som gjelder for 2019–2022, og som er en del av avtalen om inkluderende arbeidsliv.

Nav arbeider med å forbedre dokumentasjonen av medisinske opplysninger, gjennom nye, digitale måter å innhente helseopplysninger på. Ny rollebeskrivelse for den rådgivende legetjenesten ble besluttet i 2019. Videre har de rådgivende overlegenes kapasitet i arbeids- og ytelseslinjen økt med 2 årsverk (til 78) etter undersøkelsen. Departementet viser også til endringen i rundskrevet til folketryktdloven § 12-5 i 2019 om hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak.

Etatens arbeid med å få flere uføretrygdede til å utnytte sin restarbeidsevne

De siste årene har Nav arbeidet med å tydeliggjøre at uføretrygdede som ønsker å komme i arbeid, kan få bistand fra Nav til dette formålet. Det er blant annet utviklet en veiviser på «Nav.no» for personer som ønsker bistand til å komme tilbake i arbeid, og egne rutiner og retningslinjer for spørsmål om dette er utviklet på Nav Kontaktsenter. Det er tydeliggjort i Nav-kontorets rutiner hva Nav-kontoret skal informere om. Det er også tydeliggjort i brev at uføretrygdede kan ta kontakt med Arbeids- og velferdsetaten for bistand dersom situasjonen deres endrer seg. Det ble i 2019 innført en ny metodikk for behandling av saker, med tilhørende hjelpeverktøy, for å sikre enhetlig saksbehandling ved de ulike forvaltningsenhetene.

Departementet viser til at det jobbes kontinuerlig med å sikre at Nav-ansatte har tilstrekkelig kompetanse om tiltak som er aktuelle for uføretrygdede arbeidssøkere. Det er blant annet innført en ny vedtaksstøtte for Nav-loven § 14 a, som skal bidra til at den enkelte bruker skal bli kartlagt tidligere og bedre. Det er også gitt mer støtte til Nav-kontorene i arbeidet med å vurdere og følge opp kvaliteten i den arbeidsrettede oppfølgingen. Det er nylig lansert en egen modul for arbeidsavklaring i opplæringsløpet for nyansatte, hvor målgruppen er nyansatte som jobber med personer som har nedsatt arbeidsevne og mottar arbeidsavklaringspenger (AAP).

Direktoratets oppfølging av etatens arbeid med uførereformen

Departementet uttaler at styringsdialogen legger stor vekt på oppfølging av personer på helserelaterte ytelser og utviklingen i overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. Samtidig jobber departementet kontinuerlig med å legge enda større vekt på dette arbeidet. I tildelingsbrevet for 2019 fikk direktoratet blant annet i oppdrag å kartlegge og analysere hvordan etaten jobber med gradering av uføretrygd. I tildelingsbrevene for 2020–2022 fikk etaten i oppdrag å på egnet måte bidra til at uføre som henvender seg til etaten om bistand for å komme i arbeid, gis veiledning/oppfølging. Departementet følger opp styringssignalene ved å følge med på direktoratets rapportering på tildelingsbrevene.

7.2.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Til tross for at det har blitt iverksatt flere tiltak, har andelen nye uføretrygdede som får innvilget vedtak om gradert uføretrygd, vært nærmest uendret siden 2018. Det har ikke blitt flere mottakere av gradert uføretrygd etter Riksrevisjonens undersøkelse. Andelen uføretrygdede som er registrert i et arbeidsforhold, er noe lavere i dag enn i 2018.

Målet med uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede er ikke nådd. Samtidig blir det flere mottakere av uføretrygd, blant annet grunnet raskere avklaring av brukere på arbeidsavklaringspenger (AAP). Å forbli utenfor arbeidslivet har uheldige konsekvenser, både for samfunnet og for den enkelte som ikke får utnyttet sin restarbeidsevne. Det er dermed enda viktigere at flest mulig av dem som mottar uføretrygd kombinerer dette med arbeid.

Riksrevisjonen merker seg at etaten har vært under stort press de siste to årene grunnet koronapandemien, noe som har påvirket muligheten til å drive arbeidsrettet oppfølging. En oppfølging av saken vil kunne gi informasjon om effekten av de iverksatte tiltakene.

Riksrevisjonen vil følge saken videre.

7.2.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen rapporterte en undersøkelse til Stortinget i Dokument 1 (2018–2019). Formålet med denne undersøkelsen var å vurdere om Stortingets mål for uførereformen om økt yrkesdeltakelse blant uføretrygdede var nådd, og i hvilken grad Arbeids- og inkluderingsdepartementets og arbeids- og velferdsetatens (Nav) oppfølging av reformen bidro til måloppnåelse.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener oppfølgingen viser at målet med uførereformen om at flere skal kombinere uføretrygd med arbeid, ikke er nådd. Det er iverksatt flere tiltak for å bidra til å nå målet. Riksrevisjonen vurderer at det er nødvendig å følge

saken videre for å vurdere resultatene og effektene av disse.

Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens vurdering.

7.3 Anskaffelser av hjelpemidler i Nav

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Riksrevisjonen vurderer at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har iverksatt flere relevante tiltak. Riksrevisjonen merker seg at utviklingsarbeidet på området er i gang og vil pågå i flere år framover som ledd i den pågående moderniseringen av Navs IKT-systemer.

Ansvarlig departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

7.3.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en revisjon for å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten (Nav) anskaffer hjelpemidler i tråd med anskaffelsesregelverket og folketrygdloven. Resultatene fra revisjonen ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2018–2019).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdige at Nav ikke i tilstrekkelig grad fulgte de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket om blant annet konkurranse ved anskaffelser av hjelpemidler.

Revisjonen viste at Nav hadde oppfylt kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser for rammeavtaler etaten hadde inngått på hjelpemiddelområdet i 2017. Det var imidlertid flere brudd på regelverket ved direkte kjøp av hjelpemidler.

Etaten hadde ikke rapporter som ga en fullstendig oversikt over hvor mye som anskaffes gjennom rammeavtaler, og hva som anskaffes som direkte kjøp.

Videre viste revisjonen det følgende:

- Nav hadde gjennomført flere direkte anskaffelser av hjelpemidler for beløp over terskelverdien, uten at anskaffelsene var kunngjort eller konkurranseutsatt.
- Nav hadde i 2017 forlenget 7 av 13 rammeavtaler på hjelpemiddelområdet ut over avtalt opsjonstid og brøt med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet.
- Det var svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll på hjelpemiddelområdet.

Riksrevisjonen anbefalte Arbeids- og sosialdepartementet å følge opp at Nav følger anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper for å bidra til utvikling av en sunn konkurranse for leverandører av hjelpemidler.

Stortingets behandling av saken

I Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1 (2018–2019), jf. Innst. 125 S (2018–2019), merket komiteen seg at Riksrevisjonen fant grunn til å kritisere Navs oppfølging av prinsippene i anskaffelsesregelverket ved anskaffelse av hjelpemidler.

7.3.2 ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i brev av 26. april 2022 til Riksrevisjonen redegjort for departementets oppfølging av saken.

Status i arbeidet med å følge anskaffelsesregelverkets prinsipper på hjelpemiddelområdet

Departementet opplyser at Nav har arbeidet systematisk med å følge opp Riksrevisjonens anmerkninger for å sikre at etaten etterlever anskaffelsesregelverket på hjelpemiddelområdet: Direktoratet har foretatt en større gjennomgang av anskaffelsesporteføljen. Dette har medført mindre behov for å forlenge avtaler ut over avtalt opsjonstid. Kun to avtaler har blitt forlenget, grunnet konsekvenser av koronapandemien, begge i omtrent to måneder.

Etatens anskaffelsesprosesser er gjennomgått og forbedret i etterkant av revisjonen. Det gjennomføres årlige analyser av etatens samlede kjøp, behov og konkrete anskaffelser.

Nav arbeider fortløpende med å konkurranseutsette og inngå rammeavtaler på produktområder med store innkjøp. Etaten har innført tilskuddordninger på enkelte produktgrupper, slik at etaten ikke lenger foretar anskaffelser på disse områdene. Dette gjelder blant annet anskaffelser av optikertjenester og briller.

Nav har videreutviklet rammeverket for kontraktsoppfølging og styrket den interne samhandlingen. Et resultat av dette er at leverandørenes innbetaling av dagbøter økte fra ca. 820 000 kroner i 2017 til ca. 8 mill. kroner i 2020.

Status i direktoratets utviklingsarbeid for digitalisering av hjelpemiddelområdet

Departementet opplyser at arbeidet med å modernisere Navs IKT-systemer på hjelpemiddelområdet har hatt en positiv utvikling de siste årene. Dette arbeidet er imidlertid omfattende og vil pågå i flere år framover. Prosjektet er i sitt tredje år og skal forenkle arbeidsprosessene. Det har som formål at prosessen med å få på plass riktig tilrettelegging skal bli rask og enkel for innbyggerne og effektiv for Nav og kommunene. Dette er de oppnådde resultatene per april 2022:

- 44 pst. av søknadene etaten mottar kommer digitalt.

- Utvalget av hjelpemidler oppdateres fortløpende. På sikt vil det legges opp til at valg av hjelpemiddel styres av hva som er på etatens gjenbrukslager eller i rammeavtaler for innkjøp.
- Første versjon av ny saksbehandlingsløsning (HOT-SAK) er tilgjengelig for alle saksbehandlere ved hjelpemiddelsentralene våren 2022.
- Etaten utvikler en digital løsning for bestilling og formidling av tolk til døve, hørselshemmede og døvblinde (TiND). Automatisering av prosesser i eksisterende applikasjoner på hjelpemiddelområdet er også et prioritert område.

Nav har manglende systemstøtte for innkjøp og oppfølging av fakturaer. Departementet opplyser at etaten har startet med arbeidet med å modernisere virksomhetens økonomiløsninger. Dette vil føre til ny og moderne fakturaløsning med mulighet for høyere automatiseringsgrad, samt forbedret sporbarhet mellom avtale, bestilling og faktura.

Med nye rapporteringsløsninger vil etaten på sikt få enklere tilgang til enhetlig økonomisk styringsinformasjon. Dette vil blant annet gi større muligheter for å rapportere og analysere innkjøps- og regnskapsinformasjon innenfor hjelpemiddelområdet.

7.3.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen vurderer at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har iverksatt flere relevante tiltak. Riksrevisjonen merker seg at utviklingsarbeidet på området er i gang og vil fortsette i flere år framover som ledd i moderniseringen av Navs IKT-systemer. Riksrevisjonen vil spesielt framheve moderniseringen av etatens økonomiløsninger og behovet for å forbedre sporbarhet mellom avtale, bestillinger og faktura på anskaffelsesområdet.

Riksrevisjonen avslutter saken.

7.3.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i 2017 gjennomførte en revisjon for å kontrollere om arbeids- og velferdsetaten (Nav) anskaffer hjelpemidler i tråd med anskaffelsesregelverket og folketrygdloven. Resultatet fra revisjonen ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2018–2019).

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen vurderer at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har iverksatt flere relevante tiltak. Riksrevisjonen merker seg at utviklingsarbeidet på området er i gang og vil pågå i flere år framover som ledd i den pågående moderniseringen av Navs IKT-systemer. Riksrevisjonen vil avslutte saken. Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens vurdering.

7.4 Etats- og virksomhetsstyring av Norsk filminstitutt

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Riksrevisjonen mener at Kultur- og likestillingsdepartementet og Norsk filminstitutt (NFI) de siste årene har iverksatt flere tiltak for å styrke virksomhetsstyring og ressursbruk i NFI.

Ansvarlig departement: Kultur- og likestillingsdepartementet.

7.4.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en undersøkelse for å vurdere om Norsk filminstitutt forvaltet oppgavene sine på en hensiktsmessig og effektiv måte, og om Kulturdepartementet bidro til dette gjennom etatsstyringen. Undersøkelsen, som ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2018–2019), omfattet i hovedsak perioden 2014–2017.

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Kulturdepartementet ikke hadde fulgt opp at Norsk filminstitutt har etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Virksomhetsstyringen i NFI var ikke i tråd med prinsippene for god styring i statlige virksomheter. NFI manglet
 - tydelige prioriteringer og mål for virksomheten
 - et system for å måle resultater og ressursbruk
 - et velfungerende risikostyringssystem
 - tilstrekkelig styringsinformasjon
 - god internkontroll
- Tilskuddsforvaltningen i NFI var lite effektiv og hadde svakheter når det gjaldt innretning, sporbarhet og habilitet.
- Kulturdepartementet la i sin oppfølging for lite vekt på at NFI skulle ha god intern styring og effektiv ressursbruk.

Riksrevisjonen anbefalte at Kulturdepartementet

- påser at Norsk filminstitutt etablerer et system som gir bedre informasjon om resultatene og ressursbruken i virksomheten
- påser at Norsk filminstitutt forbedrer sin tilskuddsforvaltning slik at
 - habiliteten i saksbehandlingen ivaretas
 - saksbehandlingen blir effektiv og sporbar
 - innretningen av tilskuddssystemet tar hensyn til Stortingets forutsetninger når det gjelder både talentutvikling og plattformnøytralitet
- sikrer at departementet har tilstrekkelig styringsinformasjon av god kvalitet om Norsk filminstitutts måloppnåelse, virksomhetsstyring og ressursbruk

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 15. januar 2019, jf. Innst. 125 S (2018–2019).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Riksrevisjonen karakteriserte det som kritikkverdige at Kulturdepartementet ikke hadde fulgt opp at Norsk film-institutt (NFI) har etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten.

Videre pekte komiteen spesielt på følgende kritikkverdige forhold:

NFI mangler tydelige prioriteringer og mål for virksomheten og har ikke et system for å vurdere resultater og ressursbruk.

Tilskuddsforvaltningen i NFI er lite effektiv og har svakheter når det gjelder innretning, sporbarhet og habilitet.

Komiteen viste til at statsråden opplyste at disse svakhetene var rettet opp, og komiteen var tilfreds med at departementet hadde fulgt virksomhetsstyringen tett.

For øvrig støttet komiteen Riksrevisjonens anbefalinger.

7.4.2 KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen ba i brev av 31. januar 2022 Kultur- og likestillingsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i Dokument 1 (2018–2019) og merkna-dene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og hvilke resultater dette har bidratt til.

Departementet svarte i brev av 4. mars 2022.

Kultur- og likestillingsdepartementet peker på at det har vært iverksatt flere tiltak for å styrke virksomhetsstyringen og tilskuddsforvaltningen ved Norsk film-institutt. Selv om enkelte prosesser fortsatt pågår, vurderer departementet det allerede som at de gjennomførte tiltakene har ført til at Riksrevisjonens anbefalinger må anses som etterlevd.

Systematisk oppfølging av resultater og ressursbruken i virksomheten

Kultur- og likestillingsdepartementet peker på at NFI har gjennomført et omfattende arbeid med å omstille organisasjonen for å sikre fleksibilitet og omstillingsdyktighet i tråd med regjeringens og Stortingets signaler i Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidrettet film-politikk* og Innst. 83 S (2015–2016), og for å sikre effektiv og god virksomhetsstyring.

I 2019 ble det gjennomført en omstillingsprosess hvor hovedmålsettingene var å sikre rett bemanning og kompetanse for NFIs prioriterte oppgaver samt å vurdere om instituttets størrelse var riktig tilpasset for å sikre

økonomisk balanse og handlingsrom for utvikling. Det ble fastsatt en ny bemannings- og kompetanseplan. Prosessen resulterte blant annet i en nedbemanning på omtrent 8 årsverk og at det høsten 2019 ble opprettet en ny avdeling med ansvar for økonomi og virksomhetsstyring.

Departementet viser til at NFI i november 2019 fikk ny direktør, som satte i gang et strategiarbeid og en ny omstillingsprosess for perioden 2020–2021. Omstillingen innebar en større endring av organisasjonsstrukturen og utarbeidelse av nye mandater for avdelinger og seksjoner. Blant de største endringene var at det ble opprettet en strategisk stab med ansvar for innsikt, kommunikasjon og strategiske prosjekter, samt at det som tidligere het utviklings- og produksjonsavdelingen ble delt opp i to avdelinger. Den nye organisasjonsstrukturen trådte i kraft 1. september 2021.

Departementet påla i 2019 NFI å utarbeide en helhetlig virksomhetsplan som skulle omfatte organisasjon, mål og resultater, risikovurderinger, HMS-plan og budsjettdisponering. Departementet opplyser at instituttet nå har en virksomhetsplan på plass som omfatter alle de nevnte punktene. NFI har også utarbeidet et helhetlig risikostyringssystem i tråd med kravene i økonomiregelverket og departementets instruks.

Departementet opplyser at det i tillegg ble planlagt gjennomført et større forbedringsprosjekt for virksomhetsstyringen i NFI med tittelen *God prosessflyt og styring i NFI* i 2021. På grunn av håndtering av pandemien måtte prosjektet utsettes, og oppstart ble i stedet desember 2021. Prosjektet skal være ferdig gjennomført innen desember 2022.

Forbedret tilskuddsforvaltning

Kultur- og likestillingsdepartementet mener at tilskuddsforvaltningen i NFI er forbedret. Det har blitt innført et nytt saksbehandlingssystem som legger til rette for mer effektiv saksbehandling, styrker sporbarheten og setter habilitetsvurderingene i system. Innretningen av tilskuddssystemet er gjennomgått og tar i større grad hensyn til Stortingets forutsetninger både når det gjelder talentutvikling og plattformnøytralitet.

Departementet opplyser at alle tilskuddsordningene på filmområdet ble gjennomgått i 2019–2020. NFI sto for en intern gjennomgang, samtidig som Menon/BI evaluerte tilskuddsordningene på oppdrag fra departementet. Videre opplyser departementet at det på bakgrunn av gjennomgangene ble gjort noen endringer i forskriften og i NFIs forvaltning av tilskuddsordningene. For å åpne opp for større fleksibilitet i valg av format og plattform ble saksbehandlingen av søknader til manusutvikling, kortfilmordningen og kunstnerisk vurdering samlet i en konsulentordning for fiksjon. Lanseringstilskuddsordningen ble gjort mer plattformnøy-

tral ved å endre forskriften slik at den ikke lenger bruker formuleringer knyttet til kinovisning.

Departementet opplyser videre at forskriftsendringene har lagt til rette for at midlene NFI forvalter, kan flyttes mellom formater dersom NFI anser det som hensiktsmessig for å oppnå de overordnede film- og data-spillpolitiske målene. Imidlertid peker departementet på at fordelingen av tilskuddsmidler mellom formater påvirkes av en rekke faktorer, blant annet av strukturene i bransjen og hvilken finansiering som etter NFIs vurdering er nødvendig for at et prosjekt skal realiseres i sitt marked.

Departementet viser til at nytt saksbehandlingssystem gradvis ble innført i NFI i 2019, og etter januar 2020 er samtlige tilskuddsordninger saksbehandlet i det nye saksbehandlingssystemet. Departementet mener at prosessene for tilskuddsforvaltning har blitt betydelig forbedret med innføringen av saksbehandlingssystemet.

Saksbehandlingssystemet er innrettet slik at saksbehandler må vurdere sin habilitet før det gis tilgang til saksbehandling av søknaden. Saksbehandlerne må i tillegg registrere søkere som de alltid vil være inhabile til å behandle søknader fra. Disse opplysningene registreres i de ansattes personalmapper. Alle habilitetsvurderinger i saksbehandlingssystemet arkiveres i arkivsystemet.

NFI innførte kunstneriske kvalitetskriterier i januar 2019. Disse er publisert på NFIs nettsider. Den nye talentordningen Neo, som i 2021 erstattet talentutviklingsprogrammet Nye veier, vil bidra til å dyrke fram talenter og samtidig bidra til ytterligere kompetanseutvikling i den norske filmbransjen. Departementet opplyser at Neo består av tre tilskuddsordninger: Neo idéutvikling, Neo utvikling og Neo produksjon. Ordningene skal kunne følge et nytt prosjekt fra idéstadiet og fram til produksjon. Neo er rettet mot regissører/serieskaperne, produsenter og manusforfattere som debuterer innenfor lengre format.

Styringsinformasjon om NIFs måloppnåelse, virksomhetsstyring og ressursbruk

Kultur- og likestillingsdepartementet opplyser at det i styringsdialogen med NFI har vært særlig oppmerksomhet på å sikre at NFI har systemer på plass som gir tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Videre er det vektlagt at NFIs virksomhet innrettes på en slik måte at instituttet har den nødvendige kompetansen, ressursene og fleksibiliteten til å kunne oppnå de fastsatte målene og oppfylle resultatkravene på en effektiv måte. Departementet har også brukt styringsdialogen til å styrke rapporteringen fra NFI.

I 2020 fikk NFI i oppdrag å innføre statens regnskapsstandard (SRS) med sikte på å bli fullservicekunde hos Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. I

t tillegg skulle NFI gjennomføre en prosesskartlegging med hensikt å kartlegge dagens ressursbruk og arbeidsflyt for å forenkle, harmonisere og modernisere driften. NFI skulle også gjennomføre et forprosjekt for å kartlegge behovet for statistikk og nøkkeltall for den økonomiske utviklingen i norsk film- og dataspillbransje, samt mulighetene NFI har for å dekke dette behovet.

I tildelingsbrevet for 2021 fikk NFI særskilte oppdrag om å fastsette endringer i forskriften om tilskudd til audiovisuell produksjon og forskriften om insentivordningen, med sikte på bedre tilpasning til filmpolitiske mål og utviklingen i markedet.

I 2022 har departementet besluttet at økonomistyringen skal vektlegges, og i tildelingsbrevet er derfor økonomistyring et særskilt oppdrag. Formålet er, ifølge departementet, å sikre tilstrekkelig informasjon til å kunne følge økonomistyringen tett i 2022.

Kultur- og likestillingsdepartementet og NFI har også hatt dialog om hvordan årsrapporten skal utformes, for å sikre at den gir god nok informasjon om måloppnåelsen på alle områder. Rapporteringen henger nå tydeligere sammen med styringsparametere og resultatmål.

7.4.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen ser positivt på de forbedringene som er gjennomført i etatsstyringen og virksomhetsstyringen, og legger til grunn at både departementet og NFI fortsatt vil være opptatt av å styrke informasjonen om NFIs måloppnåelse og videre utvikling av instituttets virksomhet.

Riksrevisjonen ser at Kultur- og likestillingsdepartementet gjennom styringsdialogen har fulgt opp NFIs virksomhetsstyring og tilskuddsforvaltning. Departementet har styrket oppmerksomheten på økonomistyringen, internkontrollen og ressursbruken og har hatt utstrakt dialog med NFI om utforming av styringsparametere og resultatmål.

Riksrevisjonen legger til grunn at NFIs arbeid med ressursanalyse av sine ulike virksomhetsområder, en strategisk plan og en kompetansestrategi vil gjøre at instituttet forbedrer målstyringen og utvikler systemer som gir styringsinformasjon som gjør det mulig å måle resultater, ressursbruk og effekter av iverksatte tiltak.

Riksrevisjonen vurderer at tilskuddsforvaltningen i NFI har blitt forbedret. NFI har gjennomgått tilskuddsordningene og gjort enkelte endringer i forskriften for at ordningene skal bli mer formatnøytrale. Det har blitt innført et nytt saksbehandlingssystem som gjør tilskuddsforvaltningen mer effektiv og sporbar. Vurderinger av habilitet har blitt integrert i saksbehandlingssprosessen, og kvalitetskriterier for konsulentvurderinger har blitt utarbeidet.

Riksrevisjonen avslutter saken. I

7.4.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i 2018–2019 fant det kritikkverdige at Kulturdepartementet ikke hadde fulgt opp at Norsk filminstitutt (NFI) hadde etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten. Siden den gang har det ifølge Kultur- og likestillingsdepartementet blitt gjort en rekke tiltak for å styrke etats- og virksomhetsstyringen av og tilskuddsforvaltningen ved NFI.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen ser positivt på de forbedringene som er gjort i etats- og virksomhetsstyringen av NFI. Riksrevisjonen peker på at Kultur- og likestillingsdepartementet har brukt styringsdialogen til å følge opp NFIs virksomhetsstyring og tilskuddsforvaltning. Komiteen registrerer at Riksrevisjonen avslutter saken. Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens vurdering.

7.5 Norges idrettsforbunds bruk av spillemidler

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Riksrevisjonen legger til grunn at Kultur- og likestillingsdepartementet har fulgt opp dette området og det er gjennomført tiltak i Norges idrettsforbund som vil gi bedre og mer relevant informasjon om måloppnåelse og ivaretagelse av effektiv ressursbruk. Riksrevisjonen mener videre at det fortsatt er nødvendig at departementet har stor oppmerksomhet rettet mot hvordan kravene til rapportering kan videreutvikles, og at det arbeides planmessig og målrettet med dette.

Ansvarlig departement: Kultur- og likestillingsdepartementet.

7.5.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en undersøkelse av om Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite (NIF) har brukt spillemidlene effektivt og i henhold til krav og prioriteringer fra Kulturdepartementet i perioden 2012–2017. Riksrevisjonen vurderte også departementets oppfølging av NIFs bruk av spillemidler. Undersøkelsen ble rapportert til Stortinget i Dokument 1 (2018–2019).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdige at Kultur- og likestillingsdepartementet ikke hadde sørget for at det i større grad får relevant informasjon fra Norges idrettsforbund (NIF), slik at de kan vurdere om viktige idrettspolitiske mål nås. NIFs styring og forvaltning hadde ikke lagt godt nok til rette for målrettet og effektiv bruk av spillemidlene, slik at en større andel av spillemidlene kunne ha blitt brukt til idrettslig aktivitet og til å ivareta medlemsorganisasjonene. Det var uklart om NIF når målene for prioriterte grupper.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Kostnadene til administrasjon hadde økt vesentlig på bekostning av idrettslig aktivitet.
- Det var uklart om målene for prioriterte grupper ble nådd.
- Selv om departementet hadde fulgt opp tilskuddet, var det vesentlige mangler når det gjaldt informasjon om måloppnåelse.

Riksrevisjonen anbefalte Kultur- og likestillingsdepartementet

- å vurdere hvordan kravene til rapportering kan endres for å sikre mer relevant og riktig informasjon om
 - måloppnåelse for prioriterte grupper
 - effektiviteten i ressursbruken
 - økonomi og kostnader til ulike formål

Stortingets behandling av saken

I Innst. 125 S (2018–2019) merket kontroll- og konstitusjonskomiteen seg at Riksrevisjonen mener departementet ikke har fått nok informasjon om måloppnåelse når det gjelder bruken av spillemidler i Norges Idrettsforbund.

Komiteen viste til at statsråden opplyser at departementet er opptatt av å framskaffe et bedre informasjonsgrunnlag for å kunne se nærmere på sammenhengen mellom administrasjon og aktivitet i idrettsorganisasjonen, og komiteen var tilfreds med at departementet skulle følge opp dette i sin videre dialog med NIF.

Til slutt viste komiteen til Riksrevisjonens anbefalinger og sluttet seg til disse.

Komiteen ga sin innstilling 15. januar 2019, jf. Innst. 125 S (2018–2019).

7.5.2 KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen ba i brev av 1. februar 2022 Kultur- og likestillingsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er satt i verk for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og hvilke resultater dette har bidratt til. Departementet svarte i brev av 4. mars 2022.

Kultur- og likestillingsdepartementets mener at de tiltakene som er gjennomført etter Riksrevisjonens undersøkelse i 2018, skaper grunnlag for bedre måloppnåelse, bedre og mer relevant informasjon om måloppnåelse og ivaretagelse av en effektiv ressursbruk. Samtidig understreker departementet at Norges Idrettsforbund er en frivillig, medlemsbasert og autonom organisasjon, og at autonomien må balanseres opp mot nødvendig oppfølging av statlige tilskudd.

Informasjonsgrunnlag for å vurdere måloppnåelse

Departementet skriver at de systematisk bruker mål og indikatorer for måloppnåelse i sin styring av Norges Idrettsforbund (NIF). I de årlige tilskuddsbrevene inngår overordnede mål og føringer. Tilskuddsbrevet for 2022 inneholder konkrete føringer om blant annet

- prioritering av arbeidet mot økonomiske barrierer for deltakelse
- arbeidet for styrket kjønnsbalanse og idrett for personer med nedsatt funksjonsevne.

Innenfor denne rammen har NIF og medlemsorganisasjonene frihet til å fastsette konkrete mål, definere satsingsområder og iverksette tiltak. Basert på føringene for tilskuddet og strategidokumenter som NIF utarbeider, ber departementet om at NIF i sine spillemiddelsøknader formulerer årlige mål for hvert satsingsområde. I søknadene inngår også indikatorer for måloppnåelse for hvert av målene. Målene og indikatorene i søknaden danner grunnlaget for å vurdere måloppnåelse i NIFs årlige rapportering på bruken av spillemidler. Departementet viser til at koblingen mellom godt forankrede strategidokumenter og årlige søknader og rapporter gir NIF et godt grunnlag for å rapportere om måloppnåelse.

Kultur- og likestillingsdepartementet viser videre til at NIF har gjennomført flere tiltak for å oppnå bedre måloppnåelse og få bedre informasjon om måloppnåelse for prioriterte grupper:

- NIF har implementert nytt medlemssystem. Det gir blant annet mulighet for å registrere antall unike medlemmer, ikke kun antall medlemskap. Systemet gir også medlems- og aktivitetsdata med høyere kvalitet og vil styrke NIF sin rapportering.
- NIF har etablert et kjønnsbarometer som måler utviklingen i kjønnsbalanse i lederposisjoner i særforbund, idrettskretser og idrettslag. Kjønnsbarometeret er ifølge departementet et godt redskap for systematisk å kunne vurdere idrettsorganisasjonenes arbeid med å styrke kjønnsbalansen.
- NIF lanserte i januar 2022 en ny helhetlig strategi for deltakelse blant personer med funksjonsnedsettelse (paraidrett), hvor målet er å skape en idrett med like muligheter for alle. Strategien skal ifølge departementet bidra til mer systematisert arbeid, og dermed gi grunnlag for styrket måloppnåelse overfor denne gruppen.

Kultur- og likestillingsdepartementet opplyser at NIF mottar 30 mill. kroner til en treårig satsing på mangfold og inkludering i idretten. Norges Idrettsforbund skal prioritere følgende områder i løpet av treårsperioden fra 2022 til 2024:

- arbeidet mot sosiale og kulturelle barrierer for deltakelse

- arbeidet for paraidrett
- arbeidet for kjønnsbalanse og likestilling
- arbeidet mot rasisme, diskriminering og hets

En del av dette arbeidet består i å utvikle gode indikatorer for mangfoldsarbeidet og etablere et system for å sikre at indikatorene følges godt opp over tid. Dette vil ifølge Kultur- og likestillingsdepartementet gi grunnlag for bedre rapportering på måloppnåelse for mangfolds- og inkluderingsarbeidet.

Videre har Kultur- og likestillingsdepartementet mottatt en evalueringsrapport fra Oslo Economics om bruken av spillemidler. Rapporten sannsynliggjør ifølge departementet at midlene bidrar til måloppnåelse. Bruken av midlene i særforbundene bidrar ifølge rapporten til å underbygge aktivitet i idrettslagene. Videre står det i rapporten at Norges Idrettsforbunds fordelingsmodell og særforbundenes prioriteringer i stor grad gir grunnlag for aktivitetsutvikling i idrettslagene. Samtidig vektlegger rapporten at det er potensial for å styrke rapporteringen på bruken av midlene slik at Kultur- og likestillingsdepartementet gis et bedre grunnlag for å vurdere måloppnåelse. Rapporten gir konkrete anbefalinger om tiltak for å styrke rapporteringen på bruk av spillemidler.

Kultur- og likestillingsdepartementet skriver at Norges Idrettsforbund, som ledd i oppfølgingen av evalueringen, har systematisert og styrket sin oppfølging av særforbundene. I tillegg til ordinær styringsdialog gjennom årlige tildelingsbrev og rapportering gjennomfører NIF evalueringsmøter med hvert særforbund. Forbundene blir vurdert etter viktige idrettspolitiske mål med følgende kriterier: økonomi som barriere, arbeid mot seksuell trakassering og overgrep i idretten, trenerattest, barneidrett, ungdomsidrett, paraidrett, klubbutvikling, ledelsesutvikling, trenerutvikling og arrangementsutvikling. Vurderingen danner grunnlag for deler av tilskuddet som forbundene får det påfølgende året. Kultur- og likestillingsdepartementet beskriver at hovedpunktene fra denne årlige evalueringen inngår i NIFs rapportering til departementet. Dette gir ifølge departementet et godt grunnlag for å kunne vurdere måloppnåelse for bruken av spillemidler.

Effektivitet i ressursbruk og økonomi, og kostnader til ulike formål

Ifølge departementet begrunnes tilskuddet til Norges Idrettsforbund (NIF) i hovedsak med aktiviteten i idrettslagene. Effektiv ressursbruk innebærer at midlene brukes slik at de skaper best mulige rammebetingelser for lokal aktivitetsutvikling. I tilskuddsdialogen med NIF har derfor departementet de siste årene vektlagt behovet for at det i søknaden og rapporten er en god kobling mellom mål og bruk av midler til ulike formål. Departementet understreker at det er særlig vik-

tig at ressursbruken i NIFs sentralledd begrunnes på en god måte, og at NIF synliggjør hvordan ressursbruken i sentralleddet bidrar til økt aktivitet i underliggende ledd.

I spillemiddelsøknaden for 2022 peker NIF på sentrale prioriteringer som er basert på gjennomførte innspillmøter og høringer i idrettsorganisasjonen. Arbeid med rekruttering, klubb-, organisasjons- og kompetanseutvikling, mangfold og inkludering, etisk og trygg idrett og digitalisering skal ifølge departementet gjøre det enklere for idrettslagene og frigjøre tid og ressurser til å skape god idrettsaktivitet. NIF kobler hver av disse prioriteringene til budsjettert ressursbruk på de ulike tilskuddspostene. Bruken av midler på støttefunksjoner og fellestjenester i idrettsorganisasjonen blir særlig omtalt i søknaden. Fellesfunksjonene inkluderer blant annet digitalisering, juridisk bistand, kompetanseutvikling og oppfølging av idrettens verdigrunnlag og regelverk for barne- og ungdomsidrett. Departementet mener NIF på en god måte synliggjør hvorfor det er fornuftig å bruke midler på fellesfunksjoner. Ivaretagelse av slike fellesfunksjoner gir ifølge departementet rasjonaliseringsgevinster og bidrar til mer effektiv måloppnåelse.

Avsluttende merknader

Avslutningsvis uttaler Kultur- og likestillingsdepartementet at departementet i sin videre dialog med Norges Idrettsforbund (NIF) om spillemidlene vil fortsette å legge vekt på gode søknads- og rapporteringsrutiner. Departementet vil også følge opp NIFs arbeid med å videreutvikle gode måleindikatorer for arbeidet på prioriterte satsingsområder. Dette skal bidra til at departementet hele tiden har et best mulig grunnlag for å vurdere måloppnåelse.

Departementet opplyser at NIFs kontrollutvalg har bestilt en rapport fra konsulentfirmaet EY som skal gi en vurdering av blant annet om NIF har fulgt opp svakheter som ble rapportert i Riksrevisjonens rapport fra 2018 og Oslo Economics' rapport fra 2019. NIFs oppfølging av rapporten fra EY vil ifølge departementet være sentral i departementets videre dialog med NIF om disse tilskuddene.

7.5.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen vurderer at departementet i sin oppfølging av Norges idrettsforbunds rapportering om bruk av spillemidler har blitt mer oppmerksom på måloppnåelse for prioriterte grupper, effektivitet i ressursbruken og bruk av midler til prioriterte formål. Riksrevisjonen legger til grunn at tiltakene som er iverksatt i NIF, vil kunne bidra til mer relevant og korrekt informasjon.

Riksrevisjonen konstaterer at Norges idrettsforbund ved å implementere nytt medlemssystem vil styrke kvaliteten på NIF sin rapportering om medlems- og aktivitetsdata. Videre forutsetter Riksrevisjonen at implementeringen av en strategi for paraidrett vil gi bedre grunnlag for å rapportere om utviklingen på dette området, og Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet med mangfold skal bidra til å utvikle bedre indikatorer for mangfoldarbeidet.

Riksrevisjonen viser til at departementet har vektlagt at det skal være god kobling mellom mål og bruk av midler til ulike formål i søknad og rapportering. Riksrevisjonen vurderer at det er særlig viktig at ressursbruken i NIFs sentralledd begrunnes på en god måte.

Riksrevisjonen legger til grunn at Kultur- og likestillingsdepartementet har fulgt opp dette området, og at det er gjennomført tiltak i NIF som vil gi bedre og mer relevant informasjon om måloppnåelse og ivaretagelse av effektiv ressursbruk. Riksrevisjonen mener videre at det fortsatt er nødvendig at Kultur- og likestillingsdepartementet retter stor oppmerksomhet mot hvordan kravene til rapportering kan videreutvikles, og at det arbeides planmessig og målrettet med dette.

Riksrevisjonen avslutter saken.

7.5.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i 2018–2019 fant det kritikkverdig at Kultur- og likestillingsdepartementet ikke hadde sørget for at det i større grad får relevant informasjon fra Norges idrettsforbund (NIF), slik at de kan vurdere om viktige idrettspolitiske mål nås. Komiteen merker seg at Kultur- og likestillingsdepartementet understreker at NIF er en selvstendig organisasjon, hvis autonomi må balanseres opp mot nødvendig oppfølging av statlige tilskudd. Komiteen registrerer også at Kultur- og likestillingsdepartementet redegjør for flere tiltak som NIF har gjennomført for å oppnå bedre måloppnåelse og få bedre informasjon om måloppnåelse for prioriterte grupper.

Komiteen synes det er positivt at Riksrevisjonen trekker fram at Kultur- og likestillingsdepartementet har blitt mer bevisste på måloppnåelse for prioriterte grupper, effektivitet i ressursbruken og bruk av midler til prioriterte formål. Komiteen merker seg at Riksrevisjonen også trekker fram at NIFs nye medlemssystem vil føre til økt kvalitet på rapportering om medlems- og aktivitetsdata; at innføring av en strategi for paraidrett før gi bedre forutsetninger for å rapportere om utvikling; at Riksrevisjonen merker seg at arbeid med mangfold er ment å hjelpe med å utvikle bedre mangfoldsindikatorer; og at Riksrevisjonen legger til grunn at NIF har gjennomført tiltak for å sikre informasjon om måloppnåelse og effektiv ressursbruk.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering om at det er spesielt viktig at ressursbruken i NIFs sentralledd er velbegrunnet, og merker seg særlig at Riksrevisjonen mener at stor oppmerksomhet og systematisk arbeid for videreutvikling av krav til rapportering er nødvendig fra Kultur- og likestillingsdepartementet sin side. Komiteen registrerer at Riksrevisjonen avslutter saken. Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens vurdering.

7.5.5 FORSKNINGSETIKK

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Kunnskapsdepartementet har gjennom styringsdialogen med universitets- og høyskolesektoren og med De nasjonale forskningsetiske komiteene fulgt opp institusjonene og bedt dem rapportere på at de sikrer at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler.

Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet.

7.5.6 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2020 en revisjon for å kontrollere om de statlige forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har lagt til rette for og sikret at forskningen skjer i henhold til lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven) og anerkjente forskningsetiske normer og regler. Resultatene av revisjonen ble rapportert i Dokument 1 (2021–2022).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdigg at de statlige forskningsinstitusjonene i UH-sektoren ikke gjør nok for å sikre at forskningen skjer i henhold til forskningsetikkloven og anerkjente forskningsetiske normer og regler.

Forskningsinstitusjonene hadde ikke

- etablert systemer som legger til rette for at alle ansatte som arbeider med forskning, får tilstrekkelig opplæring
- gode nok systemer for å sikre at mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer blir oppdaget, behandlet og rapportert

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

- påse at institusjonene sikrer at alle ansatte som arbeider med forskning, får tilstrekkelig opplæring
- påse at institusjonene etablerer systemer som sikrer at mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer blir oppdaget og behandlet

Stortingets behandling av saken

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. Innst. 127 S (2021–2022) understreket komiteen viktigheten av at all forskning skjer i tråd

med anerkjente forskningsetiske normer, og viste til at dette er avgjørende for å sikre tillit til de resultater som presenteres.

Komiteen støttet Riksrevisjonens anbefaling til Kunnskapsdepartementet om å påse at institusjonene sikrer at alle ansatte som arbeider med forskning, får tilstrekkelig opplæring, og at institusjonene etablerer systemer som sikrer at mulige brudd på anerkjente forskningsetiske normer blir oppdaget og behandlet.

7.5.7 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av Stortingets behandling. Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 4. mars 2022 at de gjennom styringsdialogen med universitets- og høyskolesektoren og med De nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK) vil følge opp at institusjonene sikrer at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler.

Oppfølging av statlige universiteter og høyskoler

Departementet viser til tildelingsbrev for 2022 hvor det ber institusjonene om å rapportere i årsrapport 2022 på om institusjonen har etablert systemer som legger til rette for at alle ansatte som arbeider med forskning, får tilstrekkelig opplæring og om institusjonen har utarbeidet retningslinjer for behandling av saker om mulig brudd på anerkjente forskningsetiske normer

Oppfølging av De nasjonale forskningsetiske komiteene

Departementet viser til at de forventer at FEK har kontakt med institusjonene og andre forskningsmiljøer for å bidra til at de både får på plass systemer for godt forskningsetisk arbeid, herunder opplæring, og bidrar til nødvendige drøftinger av hva som er god forskningsetikk. Videre ber departementet granskingsutvalget om å vurdere om det er behov for endringer i veileder for institusjonenes innrapporteringer.

Departementet viser til at de vil drøfte resultatene av Riksrevisjonens undersøkelse med FEK i etatsstyringsmøtet og vurdere hvordan disse kan og bør følges opp i virksomheten.

7.5.8 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen er fornøyd med at Kunnskapsdepartementet gjennom styringsdialogen følger opp at institusjonene sikrer at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler.

Riksrevisjonen avslutter saken.

7.5.9 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til Riksrevisjonens undersøkelse i 2020 for å kontrollere om de statlige forskningsinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har lagt til rette for og sikret at forskningen skjer i henhold til lov om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven) og anerkjente forskningsetiske normer og regler. Resultatene av revisjonen ble rapportert i Dokument 1 (2021–2022).

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen legger til grunn at Kunnskapsdepartementet, gjennom styringsdialogen med universitets- og høyskolesektoren og med De nasjonale forskningsetiske komiteene, har fulgt opp institusjonene og bedt dem rapportere på at de sikrer at forskning skjer i henhold til forskningsetiske normer og regler, og at Riksrevisjonen avslutter saken. Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens vurdering.

7.6 Kostnadsføring i forskningsprosjekter

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Kunnskapsdepartementet har understreket overfor statlige universiteter og høyskoler at de skal følge regelverket for budsjettering og dokumentasjon av kostnader i forskningsprosjekter.

Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet.

7.6.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2020 en revisjon for å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at behandlingen av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter (BOA-prosjekter) er i tråd med gjeldende regelverk. Dette innebar å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at det ikke foregår kryssubsidiering – at inntekter fra én aktivitet benyttes til å finansiere en annen aktivitet. Resultatene av revisjonen ble rapportert i Dokument 1 (2021–2022).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdige at universiteter og høyskoler i liten grad sikret at reelle kostnader blir belastet bidrags- og oppdragsprosjektene.

Begrunnelsen for dette var at

- det var vesentlige mangler ved universiteter og høyskolars budsjettering og dokumentasjon som ligger til grunn for prosjektrengskapene
- universiteter og høyskoler ikke hadde sikret i tilstrekkelig grad at bidragsprosjekter styrker fagutviklingen i virksomhetene.

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

- påse at universiteter og høyskoler sørger for å budsjettere oppdragsprosjekter med en rimelig fortjeneste

- påse at universiteter og høyskoler sikrer at reelle kostnader basert på faktisk tidsbruk legges til grunn i prosjektrengskapene
- påse at universiteter og høyskoler sikrer at bidragsprosjekter styrker fagutviklingen i virksomhetene og er forankret i strategien

Stortingets behandling av saken

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. Innst. 127 S (2021–2022) understreket komiteen at manglende oppfølging av regelverket fører til fare for kryssubsidiering, utfordringer med å dokumentere reelle kostnader og utilstrekkelig dokumentasjon på at bidragsprosjektene er av faglig interesse og i tråd med virksomhetenes strategi. I tillegg pekte komiteen på at forutsetningen for universiteters og høyskolars frie økonomiske stilling med mulighet for egne inntekter er at skillet mellom bevilgningsfinansiert og oppdragsfinansiert virksomhet ivaretas gjennom oppfølging av regelverket. Komiteen har merket seg at den tidligere statsråden var enig i Riksrevisjonens vurderinger og vil følge opp saken.

7.6.2 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av Stortingets behandling. Kunnskapsdepartementet svarte i brev av 4. mars 2022.

Kunnskapsdepartementet har tatt opp problemstillingene som gjelder kryssubsidiering, i brev til de statlige universitetene og høyskolene. Departementet understreker at sektoren må oppfylle kravene i *reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer* (Rundskriv F-07-13) med tilhørende veileder. Virksomhetene må utarbeide interne rutiner som sikrer at kravene i reglementet etterlevs.

Departementet har også tatt opp relevante problemstillinger på området med institusjonene på et økonomiseminar. I tillegg viser departementet til at det har hatt dialog med enkelte institusjoner om flere av problemstillingene om budsjettering og dokumentasjon av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter.

Dokumentasjon av faglig interesse

Kunnskapsdepartementet har presisert kravene til dokumentasjon av faglig interesse. Departementet viser til rundskriv F-07-13 og veileder som blant annet sier at aktivitet av faglig interesse skal være etterprøvbare. Rundskrivet viser at styrevedtak med standardpregede formuleringer om at styret har vurdert aktiviteten som faglig interessant og lignende, ikke vil tilfredsstille kravet til etterprøvbarehet. Forankringen i institusjonens strategi må synliggjøres. For å dokumentere faglig inter-

esse må det utarbeides et kortfattet notat eller lignende der det gjøres en konkret vurdering av faglig interesse for det enkelte prosjekt.

Budsjettering og regnskapsføring av bidrags- og oppdragsprosjekter

Kunnskapsdepartementet har også understreket kravene til budsjettering og regnskapsføring av BOA-prosjekter. Departementet har i den forbindelse vist til rundskrivet og legger til grunn at den enkelte institusjon har utarbeidet metoder og rutiner som sikrer at personalkostnader som føres på det enkelte prosjekt, er reelle og etterprøvbare.

For oppdragsfinansiert aktivitet skal oppdragsgiver dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg, og institusjonen skal kunne dokumentere dette. Oppdragsfinansiert aktivitet kan ikke subsidieres med statlig bevilgning, og eventuelle tap må derfor føres mot institusjonens opptjente virksomhetskapital. Dette bygger blant annet på konkurranse-rettslige hensyn og forutsetter at institusjonen må foreta en realistisk økonomisk vurdering før prosjektet igangsettes. Det er derfor svært viktig at institusjonen utarbeider totalbudsjetter og klargjør de økonomiske forholdene ved det enkelte prosjekt. Det skal innarbeides en rimelig fortjeneste i totalbudsjettet for det enkelte prosjekt. Departementet viser til at det ikke framgår eksplisitt i regelverket hva som er en rimelig fortjeneste, men viser til at konkurranseforholdene i de markedene man opererer i, vil ha stor betydning for hva som anses som en rimelig fortjeneste. Institusjonene må utarbeide interne rutiner som sikrer at det gjøres en vurdering av rimelig fortjeneste i alle oppdragsprosjekter.

7.6.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen viser til at Kunnskapsdepartementet har understreket overfor statlige universiteter og høyskoler at regelverket for budsjettering og dokumentasjon av kostnader i forskningsprosjekter skal følges, og Riksrevisjonen forventer at dette gjennomføres. Kostnadsføring i forskningsprosjekter inngår som en del av revisjon av virksomhetenes årsregnskap.

Riksrevisjonen avslutter saken.

7.6.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til Riksrevisjonens undersøkelse i 2020 for å kontrollere om universiteter og høyskoler sikrer at behandlingen av kostnader i bidrags- og oppdragsprosjekter (BOA-prosjekter) er i tråd med gjeldende regelverk. Resultatene av revisjonen ble rapportert i Dokument 1 (2021–2022).

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen legger til grunn at Kunnskapsdepartementet har understreket overfor statlige universiteter og høyskoler at de skal føl-

ge regelverket for budsjettering og dokumentasjon av kostnader i forskningsprosjekter, og at Riksrevisjonen avslutter saken. Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens vurdering.

7.7 Anvendelsen av de statlige regnskapsstandardene under Kunnskapsdepartementet

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Kunnskapsdepartementet har klargjort og presisert regelverk for regnskapsføring av eiendeler og kommunisert dette med de relevante underliggende virksomheter på en egnet måte.

Revisjonen av 2021-regnskapene viser at det ikke er gjennomgående mangler i regnskapsføring av eiendeler etter statlige regnskapsstandarder (SRS).

Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet.

7.7.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen har over flere år rapportert om mangelfull etterlevelse av SRS når det gjelder balanseføring av eiendeler i kunnskapssektoren.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2018 en revisjon for å kontrollere om universiteter og høyskoler og andre virksomheter under Kunnskapsdepartementet, som fører regnskap etter statlige regnskapsstandarder (SRS), oppfyller kravene til balanseføring av eiendeler. Balanseføring medfører at virksomhetens eiendeler blir gjort synlige i regnskapets balanse. Kostnaden fordeles på denne måten over eiendelenes levetid. Dersom eiendelene ikke blir balanseført, blir de kostnadsført direkte, og hele kostnaden belastes regnskapet i det året eiendelen tas i bruk. Resultatene fra revisjonen ble rapportert i Dokument 1 (2019–2020).

Saken er også omtalt i Dokument 1 (2020–2021) og Dokument 1 (2021–2022).

I den opprinnelige saken fra 2018 fant Riksrevisjonen det kritikkverdige at virksomhetene underlagt Kunnskapsdepartementet i varierende grad etterlevde de statlige regnskapsstandardene. Uensartet regnskapsføring kan gi dårlig informasjonsverdi og redusere muligheten for å sammenligne regnskapene.

Riksrevisjonen hadde følgende 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 oppfyller kravene i de statlige regnskapsstandardene.

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

- følge opp at virksomhetene etterlever de statlige regnskapsstandardene på en måte som sikrer at regnskapene gir et dekkende bilde av inntekter, kostnader, eiendeler og gjeld.

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 46 S (2019–2020) at de 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.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i Innst. 176 S (2020–2021) til at det fortsatt er problemer med at en rekke virksomheter ikke etterlever de statlige regnskapsstandardene (SRS), og har merket seg at saken følges opp i revisjonen for 2020.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket i Innst. 127 S (2021–2022) at det fortsatt er utfordringer med etterlevelse av regnskapsstandardene ved flere av virksomhetene under Kunnskapsdepartementet. Forholdene ble tatt opp under behandlingen av Dokument 1 (2020–2021), men er fortsatt ikke brakt i orden. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen følger saken og forventer tilbakemelding om oppfølgingen i Dokument 1 (2022–2023).

7.7.2 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for status i arbeidet med å etterleve regnskapsstandardene i etterkant av kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling.

Kunnskapsdepartementet svarer i brev av 4. mars 2022 at bygg skal balanseføres når byggene er tatt i bruk (flyttet inn i). Dette gjelder også påkostninger av eksisterende bygg. Brukerfinansierte utbedringer, bygging og påkostninger på leide bygg skal også balanseføres etter de generelle reglene for balanseføring.

Departementet opplyser at de har klargjort disse reglene for balanseføring av bygningsmasse i brev til de statlige universitetene og høyskolene og på Kunnskapsdepartementets økonomiseminar høsten 2021.

Departementet har også i brev påpekt reglene som gjelder for verdsettelse av aksjer i balansen, inkludert nedskrivning ved hver regnskapsrapportering.

7.7.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Revisjonen av Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter for regnskapsåret 2021 har ikke vist gjennomgående utfordringer med å etterleve de

statlige regnskapsstandardene for balanseføring av eiendeler eller av andre statlige regnskapsstandarder.

Riksrevisjonen merker seg også at Kunnskapsdepartementet har klargjort og presisert regnskapsføringen av bygg og verdipapirer og kommunisert dette med de relevante underliggende virksomheter på egnet måte.

Riksrevisjonen mener det er positivt at det er en forbedring i etterlevelsen av de statlige regnskapsstandardene i Kunnskapsdepartementet og i underliggende virksomheter, og at Kunnskapsdepartementets føringer om regnskapsføring følger de statlige regnskapsstandardene.

Riksrevisjonen avslutter saken.

7.7.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til Riksrevisjonens undersøkelse i 2018 for å kontrollere om universiteter og høyskoler og andre virksomheter under Kunnskapsdepartementet, som fører regnskap etter statlige regnskapsstandarder (SRS), oppfyller kravene til balanseføring av eiendeler. Resultatene fra revisjonen ble rapportert i Dokument 1 (2019–2020).

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen legger til grunn at Kunnskapsdepartementet har klargjort og presisert regelverk for regnskapsføring av eiendeler og kommunisert dette med de relevante underliggende virksomheter på egnet måte, at revisjonen av 2021-regnskapene viser at det ikke er gjennomgående mangler i regnskapsføring av eiendeler etter statlige regnskapsstandarder (SRS), og at Riksrevisjonen avslutter saken. Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens vurdering.

7.8 Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet arbeider med å styrke forvaltningen av tilskudd til friskoler, blant annet ved å videreutvikle tilsynsmetodikken og følge opp skolene tettere. De forventer også å få et sterkere fagmiljø innenfor økonomiske tilsyn.

Ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet.

7.8.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en revisjon for å kontrollere hvordan Utdanningsdirektoratet følger opp at statstilskudd og skolepenger til friskoler disponeres i samsvar med lov om frittstående skolar (friskoleloven). Resultatene av revisjonen ble rapportert i Dokument 1 (2018–2019).

Saken er også omtalt i Dokument 1 (2020–2021) og Dokument 1 (2021–2022).

I den opprinnelige saken fra 2017 fant Riksrevisjonen det kritikkverdige at Utdanningsdirektoratet ikke hadde fulgt opp et vesentlig antall friskoler hvor det var vurdert høy risiko for feil disponering av tilskudd og skolepenger.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Nær 80 pst. av alle skoler hvor det var identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven, følges ikke opp av Utdanningsdirektoratet, verken gjennom den etablerte tilsynsordningen eller på annen måte.
- Utdanningsdirektoratet klargjør krav og vilkår som gjelder disponeringen av statstilskudd og skolepenger, i årlige tilskuddsbrev til skolene og følger opp at de formelle rapporteringskravene oppfylles.

Riksrevisjonen anbefalte Kunnskapsdepartementet å

- påse at det etableres særskilte rutiner for oppfølging av friskoler hvor Utdanningsdirektoratet ut fra en helhetlig vurdering ikke velger å gjennomføre ordinært tilsyn, men hvor det likevel vurderes å være risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode.

I Dokument 1 (2020–2021) omtalte Riksrevisjonen at det fortsatt var risiko på området på grunn av at det ble gjennomført få kontroller. I Dokument 1 (2021–2022) vurderte Riksrevisjonen at risikoen fortsatt var høy på området på grunn av antall tilsyn hvor det var avdekket mangler, og at over 37 pst. av skolene rapporterte mangelfullt i årsregnskapene.

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 125 S (2018–2019) at den registrerer at statsråden ikke finner det hensiktsmessig å endre rutineene for kontroll- og tilsynsvirksomhet. Videre uttalte komiteen at den imidlertid forutsetter at departementet vil følge opp Riksrevisjonens kritikk, og imøteser tilbakemelding både fra statsråden til Stortinget og fra Riksrevisjonen i Dokument 1.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalte i Innst. 176 S (2020–2021) at det er kritikkverdige at Kunnskapsdepartementet ikke har sørget for å rette opp forholdet. Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener at det fortsatt er risiko på området fordi det gjennomføres få kontroller. Komiteen forutsetter at statsråden omgående sørger for at det blir gjennomført et tilstrekkelig antall kontroller med de aktuelle skolene. Komiteen minner om statsrådets ansvar og ber om å bli holdt orientert om utviklingen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket i Innst. 127 S (2021–2022) at den i flere omganger har blitt gjort oppmerksom på at oppfølgingen av tilskudd til friskoler har vært mangelfull. Komiteen har merket seg at departementet i forbindelse med årets regnskapsavleggelse har avdekket at 138 av 370 skoler rapporterte mangelfullt på ett eller flere av notekravene, og at 138 pålegg om retting av noter til neste årsregnskap er formidlet.

Komiteen registrerte at Riksrevisjonen vil følge opp saken på et senere tidspunkt. Komiteen viste til at tilskudd til friskolene i 2020 utgjorde 5,6 mrd. kroner. Det betydelige beløpet og departementets tidligere motstand mot å følge opp kontrollen med tilskuddene gjorde at kontroll- og konstitusjonskomiteen også i Dokument 1 (2022–2023) ba om å bli underrettet om status i det pågående arbeidet med å sikre gode kontrollrutiner.

7.8.2 KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt Kunnskapsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av stortingets behandling.

Kunnskapsdepartementet svarer i brev av 4. mars 2022 at etter departementets vurdering gir Utdanningsdirektoratets årlige kontroll med friskolenes årsregnskaper, sammen med andre kilder, et godt grunnlag for et risikobasert tilsyn. Departementet opplyser at de i styringen av direktoratet har løpende oppmerksomhet på å videreutvikle tilsynsmetodikken for å gjøre tilsynet effektivt og målrettet. Innenfor tilsynsrammene som følger av Stortingets forutsetninger, vurderer departementet løpende behov for ressurser til tilsyn. Departementet viser i denne forbindelse til at tilskuddet til direktoratet er økt med 2 mill. kroner fra 2022 for å styrke arbeidet med tilsyn av friskoler.

Direktoratet risikovurderer samtlige skolers årsregnskap og er i gang med å automatisere store deler av denne prosessen for å redusere tidsbruken.

Samtlige friskolers årsregnskap kontrolleres, og det gis varsel om tilbakeholdelse av midler dersom det mangler dokumentasjon. Friskolene har særskilte rapporteringskrav i notene til årsregnskapet som gir direktoratet informasjon til risikovurderingene. 102 av 372 skoler rapporterte mangelfullt på ett eller flere av notekravene. Direktoratet vurderer at det er for mange skoler som rapporterer mangelfullt, og vurderer strengere reaksjoner for 2022. Direktoratet arbeider med en veiledning til skolene knyttet til notekrav.

Direktoratet har overtatt ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med private barnehager. De opplyser at dette har hatt store synergieffekter, og forventer på sikt å få et sterkere fagmiljø innenfor økonomisk tilsyn.

7.8.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet arbeider med å videreutvikle tilsynsmetodikken og følge opp friskolene tettere. Riksrevisjonen merker seg også at Utdanningsdirektoratet forventer å få et sterkere fagmiljø innenfor økonomiske tilsyn og at tilskuddet til direktoratet har økt med 2 mill. kroner for å styrke arbeidet med tilsyn av friskoler. Riksrevisjonen forventer at tiltakene bidrar til å øke antall økonomiske tilsyn der det er observert risiko.

Riksrevisjonen avslutter saken.

7.8.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til Riksrevisjonens undersøkelse i 2017 for å kontrollere hvordan Utdanningsdirektoratet fulgte opp at statstilskudd og skolepenger til friskoler ble disponert i samsvar med friskolelova. Resultatene av revisjonen ble rapportert i Dokument 1 (2018–2019).

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen legger til grunn at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet arbeider med å styrke forvaltningen av tilskudd til friskoler, blant annet ved å videreutvikle tilsynsmetodikken og følge opp skolene tettere. De forventer også å få et sterkere fagmiljø innenfor økonomiske tilsyn. Riksrevisjonen vil avslutte saken. Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens vurdering.

7.9 Forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Det er positivt at Nærings- og fiskeridepartementet i styringen av Sjøfartsdirektoratet har lagt vekt på skriftlig dokumentasjon og etterprøvbarehet i saksbehandlingen av tilskuddsordningen.

Det er gjort endringer i rutiner og i saksbehandlingssystemet for å forbedre kvaliteten og etterprøvbareheten i forvaltningen av tilskuddet. Det vil bli utviklet et nytt saksbehandlingssystem. Arbeidet starter i 2022.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet.

7.9.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2020–2021) at det var kritikkverdige svakheter i Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk.

Sjøfartsdirektoratet forvalter tilskuddsordningen på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Sjøfartsdirektoratet etterlevde ikke kravene om dokumenterte vurderinger i saksbehandlingen for å sikre etterprøvbarehet.

- Sjøfartsdirektoratet hadde på kontrolltidspunktet ikke kontroll med hvem som hadde tilgangsrettigheter i fagsystemet.
- Etterkontrollen av saker med mulige feilutbetalinger for over 35 mill. kroner tok uforholdsmessig lang tid.
- Nærings- og fiskeridepartementet fulgte ikke i tilstrekkelig grad opp kvaliteten i Sjøfartsdirektoratets behandling av søknader om tilskudd til sysselsetting av sjøfolk.

Riksrevisjonen anbefalte Nærings- og fiskeridepartementet å følge opp at Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk

- oppfylder kravene til dokumentasjon av vurderinger i saksbehandlingen
- ivaretar nødvendig sporbarhet av endringer som foretas i fagsystemet
- oppfylder kravene til kontroll av tilgangsrettigheter i fagsystemet

Statsråden var ikke enig i at funnene tilsa at det var vesentlige svakheter ved Sjøfartsdirektoratets forvaltning av tilskuddet. Statsråden mente at Sjøfartsdirektoratet etterlevde reglene og oppfylte kravene som gjelder for saksbehandlingen, herunder krav til skriftlighet.

Stortingets behandling

I kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Dokument 1, jf. Innst. 176 S (2020–2021) støttet komiteen Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger.

Komiteen merket seg at statsråden tar Riksrevisjonens merknader på alvor, og vil sørge for at Riksrevisjonens anbefalinger blir fulgt opp selv om statsråden ikke er enig i alle funnene. Komiteen ber om å bli holdt orientert om utviklingen.

7.9.2 NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen har i brev bedt Nærings- og fiskeridepartementet redegjøre for tiltak som er iverksatt, og eventuelle resultater som er oppnådd i oppfølgingen av saken.

Nærings- og fiskeridepartementet svarer i brev av 4. mars 2022 at de aktivt har fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger gjennom løpende kontakt med Sjøfartsdirektoratet og i styringsdialogen.

Departementet opplyser at Sjøfartsdirektoratet har iverksatt endringer. Kommentarer fra saksbehandlerne blir mer utfyllende dokumentert i saksbehandlingssystemet. Det blir utarbeidet standardrapporter om hvem som godkjenner og hvem som behandler tilskuddssaker, og det utarbeides logger over hvem som gjør hva, og til hvilket tidspunkt, så langt dette er mulig i dagens saksbehandlingssystem. Tilgangsrettigheter i saksbe-

handlingssystemet er begrenset til tjenstlig behov. Eksternt IT-personell som ikke trenger tilgang til systemet, har ikke lenger tilgang.

Departementet viser til at dagens saksbehandlingssystem i hovedsak kun dokumenterer siste vedtak. Direktoratet startet i 2021 arbeidet med å planlegge et nytt saksbehandlingssystem som skal gi bedre kontroll og dokumentasjon. Utviklingen av systemet starter i 2022.

Etterkontroll av saker for årene 2016–2017 ble slutført i slutten av 2020 og etterkontroll for 2018–2019 ble slutført i oktober 2021. Totalt har tilskuddsmottakere tilbakebetalt feilutbetalt tilskudd for omtrent 15,1 mill. kroner.

7.9.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen vurderer at departementet har fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger som Stortinget sluttet seg til, for å forbedre tilskuddsforvaltningen.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Nærings- og fiskeridepartementet i styringen av Sjøfartsdirektoratet har lagt vekt på skriftlig dokumentasjon og etterprøvnbarhet i saksbehandlingen av ordningen.

Følgende tiltak er iverksatt:

- Sjøfartsdirektoratet har iverksatt endringer som gjør at saksbehandlernes vurderinger er bedre dokumentert i saksbehandlingssystemet.
- Direktoratet har utarbeidet standardrapporter og logger som sporer saksbehandlingen og godkjenningen i fagsystemet.
- Tilgangsrettigheter til saksbehandlingssystemet er begrenset til tjenstlig behov.

Departementet opplyser også at direktoratet har avsluttet etterkontrollen av tilskudd som ble utbetalt i perioden 2016–2019.

Riksrevisjonen merker seg videre at direktoratet i 2022 vil starte utviklingen av et nytt saksbehandlingssystem som skal gi forbedret kontroll og dokumentasjon.

Riksrevisjonen avslutter saken.

7.9.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til Riksrevisjonens si undersøkning i Dokument 1 (2020–2021) om kritikkverdige svakheter i Sjøfartsdirektoratet si forvaltning av tilskot til sysselsetjing av sjøfolk. Komiteen viser til at det er gjort endringar i sakshandsaminga for å betre kvaliteten slik at handsaminga er lettare å etterprøve. Arbeidet med eit nytt system for sakshandsaming vert starta opp i 2022.

Komiteen merkar seg at Riksrevisjonen vurderer at departementet har følgd opp Riksrevisjonen sine anbefalingar som Stortinget har slutta seg til. Riksrevisjo-

nen vil avslutte saka. Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonen si vurdering.

7.10 Etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Riksrevisjonen mener det har blitt gjort betydelige endringer i Kystverket for å bedre styringen og oppfølgingen av etatens måloppnåelse og effektivitet.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet.

7.10.1 OPPRINNELIG SAK

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en undersøkelse for å vurdere om Kystverkets styring og oppfølging var innrettet slik at etaten nådde sine mål på en effektiv måte, og om Samferdselsdepartementet bidro til dette gjennom etatsstyringen. Undersøkelsen ble rapportert i Dokument 1 (2018–2019).

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke hadde fulgt opp at Kystverket har etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultater av virksomheten.

Riksrevisjonen hadde følgende hovedfunn:

- Kystverket hadde ikke etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten.
- Kystverket hadde ikke utbedret mangler i styringssystemene.
- Kystverket hadde, med unntak av for lostjenesten, lite styringsinformasjon som kunne belyse om virksomheten ble drevet effektivt.
- Samferdselsdepartementet hadde lite informasjon om Kystverkets resultater, og departementets styring var i hovedsak konsentrert om losområdet.

Riksrevisjonen anbefalte at Samferdselsdepartementet

- påser at Kystverket har et oppdatert og velfungerende styringssystem
- sikrer forbedret styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 15. januar 2019, jf. Innst. 125 S (2018–2019).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at Riksrevisjonen omtalte det som kritikkverdig at Samferdselsdepartementet ikke har fulgt opp at Kystverket har et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten.

Videre pekte Komiteen spesielt på følgende kritikkverdige forhold:

Kystverket har ikke utbedret mangler i styringssystemene.

Kystverket har, med unntak av lostjenesten, lite styringsinformasjon som kan belyse om virksomheten drives effektivt.

Samferdselsdepartementet har lite informasjon om Kystverkets resultater, og departementets styring er i hovedsak konsentrert om losområdet.

Komiteen merket seg at statsråden erkjente at det var mangler i Kystverkets styringssystemer og indikatorer for effektiv ressursbruk. Komiteen merket seg også at Kystverket har orientert Samferdselsdepartementet om at etaten ville sette i gang nødvendige tiltak for å forbedre etatens styringssystemer og internkontroll.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til at Kystverket ikke har en systematisk oppfølging av effektiviteten i utbyggingsprosjektene, og at planunderlaget er svakt. Komiteen understreket at et godt plangrunnlag er en forutsetning for at utbyggingsprosjektene under Kystverket gjennomføres effektivt og med god kvalitet.

For øvrig støttet komiteen Riksrevisjonens anbefalinger og ba om å bli holdt orientert om utviklingen i Kystverket.

7.10.2 NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Ansvaret for etatsstyringen av Kystverket er 22. oktober 2021 overført fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet.

Riksrevisjonen ba i brev 27. januar 2022 Nærings- og fiskeridepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i Dokument 1 (2018–2019) og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Riksrevisjonen ba også departementet om å redegjøre for hvilke resultater som er oppnådd på området.

Departementet svarte i brev 4. mars 2022.

Nærings- og fiskeridepartementet peker på at det har vært iverksatt gjennomgripende tiltak etter Riksrevisjonens undersøkelse. Ifølge departementet var anbefalingene fra Riksrevisjonen og merknadene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen helt sentrale i forberedelsene til og gjennomføringen av omorganiseringen av Kystverket. Etter departementets vurdering har tiltakene medført at både Kystverket og departementet har mer og bedre styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet.

Nærings- og fiskeridepartementet vurderer at det fremdeles vil være rom for forbedringer i styringen av Kystverket, og departementet vil arbeide videre med å vurdere og ved behov justere de tiltakene som er gen-

nomført, og stadig forbedre etatsstyringen av virksomheten.

Ny organisering av Kystverket

Kystverket er omorganisert fra 1. januar 2021. Ifølge departementet har den nye organiseringen blant annet gitt en mer enhetlig og tydeligere ansvarsfordeling, klare og kortere styringslinjer, mer robuste fagmiljøer og en organisering som legger til rette for bedre samhandling i oppgaveløsningen.

Departementet mener at Kystverkets nye organisering har forbedret styringen. Framover vil Kystverket legge vekt på å løpende gjøre justeringer i organisasjonsstrukturen der dette viser seg å være hensiktsmessig. Våren 2022 skal det gjennomføres en intern evaluering av den nye organiseringen.

Nytt styringssystem

Kystverket har, med bistand fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), utviklet og etablert et nytt styringssystem med virkning fra 1. januar 2021.

Som en del av styringssystemet er det etablert en målstruktur med strategiske mål og mål for produkter og tjenester. Det er også satt resultatindikatorer til hvert av målene. Målene operasjonaliserer Kystverkets bidrag til å nå de overordnede målsettingene i tildelingsbrevet, og indikatorene gir styringsinformasjon som kan fortelle om målene nås effektivt. Det vil ta tid å innarbeide styringssystemet, med utstrakt bruk av resultatmåling, i virksomheten. Det skal gjøres et arbeid med å videreutvikle resultatindikatorerne med tilhørende resultatkrav i løpet av 2022.

I rapporteringen er det lagt større vekt på resultater framfor aktiviteter, og rapporteringen skal synliggjøre om resultatene står i forhold til ressursbruken. Rapporteringen skal gi læring som kan brukes til å forbedre framtidig planlegging og drift. Det er fortsatt et forbedringspotensial i rapporteringen for å avdekke om ressursbruken er effektiv, og dette vil det bli lagt vekt på når styringssystemet skal videreutvikles i 2022.

Ifølge departementet gir utbedringen av svakhetene i styringssystemet departementet bedre styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet.

Departementet mener at de foreløpige erfaringene viser at det nye styringssystemet har bidratt til bedre og mer kunnskapsbasert planlegging, bedre beslutningsgrunnlag og styringsinformasjon og tydeligere ansvars- og rollefordeling. Samtidig har virksomheten gjennomgått store endringer den siste tiden, og det er behov for fortsatt modning og videreutvikling av systemet og styringsinformasjonen som inngår i det.

Videre arbeid med internkontroll

Ifølge departementet har Kystverket etablert strukturer og systemer som i større grad sikrer at oppgavene utføres på en måte som gir ønsket kvalitet og effektivitet, og at risikoen for mislighold er redusert. Arbeidet med internkontroll har skjedd på flere av Kystverkets områder, blant annet internrevisjon, økonomistyring, kvalitetsstyring, informasjonssikkerhet og anskaffelser.

Dette arbeidet har blant annet ført til følgende:

- Koordineringen av internkontroll, etterlevelsekontroll og risikohåndtering på det strategiske nivået er styrket.
- Det er interne rutiner for systematiske vurderinger av mislighetsrisiko.
- Nye styringsdokumenter og rutiner for delegering av myndighet innenfor økonomi, innkjøp og personal er implementert. Antallet ansatte som har myndighet til å forplikte Kystverket økonomisk, er redusert fra 300 til 42.
- Internkontrollrutinene i fagsystemene der utbetalinger skjer, er skjerpet.
- Det er etablert et kvalitetssystem som støtter kravene i ISO 9001 og de systemtekniske kravene som stilles for å oppnå en strukturert, enhetlig og dokumentert internkontroll.
- Lostjenesten er sertifisert med den hensikt å etablere systemer som er i tråd med internasjonale standarder, og å kunne dokumentere dette overfor brukere og andre samarbeidspartnere.
- En egen stab for digitalisering og innovasjon er etablert, blant annet for å styrke innsatsen for informasjonssikkerhet.
- Et prosjekt for å optimalisere organiseringen av anskaffelsesprosessen er startet opp. Det er etablert nye styringsdokumenter og et nytt støtteverktøy for å dokumentere prosessen.

Kystverket vil fortsatt ha oppmerksomhet på å styrke internkontrollen og å integrere denne i det helhetlige styringssystemet.

Planlegging av utbyggingstiltak

Nærings- og fiskeridepartementet mener at plangrunnlaget for utbyggingprosjektene er vesentlig bedret og gir et godt grunnlag for at prosjektene kan gjennomføres effektivt og med god kvalitet. Departementet begrunner dette med at da arbeidet med det faglige grunnlaget til Nasjonal transportplan 2022–2033 startet opp i 2017, endret Kystverket innretningen på hvordan etaten arbeidet med det faglige grunnlaget for investeringer i farvannet (utbyggingstiltak). Formålet med endringen var å bli mer strategisk og overordnet i planfasen og å se behov og tiltak i sammenheng innenfor lengre strekninger.

Kystverkets faglige anbefalte utbyggingsportefølje til NTP 2022–2033 viste positive virkninger for både trafikanter og transportbrukere og samfunnet for øvrig. For trafikanter og transportbrukere er nytten spart tid, redusert distanse og lavere logistikkostnader. Den største nytten for samfunnet for øvrig er redusert risiko for ulykker, verdien av færre dødsfall, ulykker, materielle skader og mindre akutt forurensning.

7.10.3 RIKSREVISJONENS VURDERING

Riksrevisjonen mener det har blitt gjort betydelige endringer i Kystverket for å bedre styringen og oppfølgingen av etatens måloppnåelse og effektivitet.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Kystverkets styringssystem er lagt om for å bidra til bedre styringsinformasjon om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet. Ifølge departementet gir dette også departementet bedre styringsinformasjon. Riksrevisjonen mener også det er bra at Kystverket fortsatt vil ha oppmerksomheten rettet mot å styrke internkontrollen og integrere denne i det helhetlige styringssystemet.

Kystverket har endret innretningen på hvordan etaten arbeider med det faglige grunnlaget for investeringer i farvannet. Formålet med endringen er å bli mer strategisk og overordnet i planfasen. Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og fiskeridepartementet mener at plangrunnlaget for utbyggingprosjektene er vesentlig bedret og gir et godt grunnlag for at prosjektene kan gjennomføres effektivt og med god kvalitet.

Kystverket er omorganisert fra 1. januar 2021. Riksrevisjonen merker seg at den nye organiseringen har gitt en mer enhetlig og tydeligere ansvarsfordeling, klarere og kortere styringslinjer, mer robuste fagmiljøer og en organisering som legger til rette for bedre samhandling i oppgaveløsningen.

Riksrevisjonen ser positivt på de forbedringene som er gjennomført i virksomhetsstyringen, og legger til grunn at både departementet og Kystverket fortsatt vil ha oppmerksomheten rettet mot å styrke styringsinformasjonen om Kystverkets resultater, måloppnåelse og effektivitet.

Riksrevisjonen avslutter saken.

7.10.4 KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til Riksrevisjonen si undersøkning fra 2017 av etatsstyringa og styringa av verksemda i Kystverket. Resultata av revisjonen vart rapporterte i Dokument 1 (2018–2019). Komiteen viser til at ansvaret for etatsstyringa av Kystverket vart overført frå Samferdsledepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet den 22. oktober 2021, og at Kystverket er omorganisert frå 1. januar 2021.

Komiteen merkar seg at Riksrevisjonen legg til grunn at det har vorte gjennomført betydelege endringar

i Kystverket for å betre styringa og oppfølginga av mål-oppnåing og effektivitet i etaten. Riksrevisjonen vil avslutte saka. Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonen si vurdering.

8. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 1 (2022–2023) – Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2021 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 31. januar 2023

Peter Frølich

leder og ordf. for Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

Seher Aydar

ordf. for Forsvarsdepartementet

Nils T. Bjørke

ordf. for Nærings- og fiskeridepartementet

Even Eriksen

ordf. for Kunnskapsdepartementet

Svein Harberg

ordf. for Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet

Lubna Boby Jaffery

ordf. for Arbeids- og sosialdepartementet og Olje- og energidepartementet

Audun Lysbakken

ordf. for Utenriksdepartementet

