



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008

Dokument 1 (2009–2010)



118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 47 107 117 202

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-053-1

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer



Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008

Dokument 1 (2009–2010)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget

- ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2008
- resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2008
- resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter for 2008

To revisjoner rapporteres særskilt, Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Statens pensjonsfond for budsjettåret 2008*, og Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008*.

Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. for 2008 rapporteres i Dokument 3:2 (2009–2010) som legges fram i november.

Riksrevisjonen, 22. oktober 2009

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Introduksjon til Dokument 1

Dokument 1 er Riksrevisjonens rapport til Stortinget om den årlige revisjon og kontroll av departementene og de statlige virksomhetene. Rapporten er delt i tre:

Del I presenterer et ekstrakt av statsregnskapet som Riksrevisjonen er pålagt å legge fram i henhold til Grunnloven § 75k. Ekstraktet gir en oversikt over bevilgnings- og kapitalregnskapet.

Del II presenterer statsregnskapets hovedtall og *oppsummerer* omfanget og resultatet av regnskapsrevisjonen for samtlige departement og underliggende virksomheter. Her trekkes også fram generelle revisjonsfunn av stor økonomisk rekkevidde eller prinsipiell karakter.

Del III presenterer revisjonsresultatene for *de enkelte departement og underliggende virksomheter*. Departementene presenteres i alfabetisk rekkefølge. Hver presentasjon er inndelt i seks underkapitler som er kronologisk bygget opp og følger revisjonsprosessen:

- Kapittel 1-3 beskriver *revisjonsfunnene*. Forholdene som omtales er tatt opp med virksomhetene og departementet underveis i revisjonsprosessen, og deres synspunkter er innarbeidet.
- Kapittel 4 inneholder Riksrevisjonens *bemerkninger*. Det er riksrevisorkollegiets vurdering av departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet. Bemerkningene inneholder også *spørsmål til statsråden* om saker som ønskes nærmere belyst.
- Kapittel 5 er *Statsrådets svar*, som gjengis i sin helhet.
- Kapittel 6 er riksrevisorkollegiets *endelige uttalelse* til departementets totale forvaltning og gjennomføring av budsjettet. Uttalelsen synliggjør kritikkverdige forhold på bakgrunn av bemerkningene og Statsrådets svar.

Et sammendrag av revisjonsresultatene på de ulike departementsområdene er tilgjengelig på Riksrevisjonens nettsider: www.riksrevisjonen.no.

Innhold

I	Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2008	13	3.3	Høreapparatformidlingen	33
II	Resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard	19	3.4	Tilskudd til boligsosialt arbeid	34
III	Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter	25	3.5	Informasjonssikkerhet i trygdeetatens stormaskinmiljø	34
	Statsministerens kontor	26	3.6	Forskutterte dagpenger ved konkurs	34
1	Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	26	3.7	Sametingets tilskuddsforvaltning	34
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	26	3.8	Anskaffelser – Utlendingsdirektoratet	35
1.1	Budsjett – regnskap	27	4	Riksrevisjonens bemerkninger	35
1.2	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	27	4.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget	35
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	27	4.2	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	36
3	Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold	27	4.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	36
4	Riksrevisjonens bemerkninger	27	5	Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar	37
5	Svar fra Statsministerens kontor	27	6	Riksrevisjonen uttaler	39
6	Riksrevisjonen uttaler	27	6.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	40
	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	28	6.2	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	41
1	Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	28	6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	41
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	28		Barne- og likestillingsdepartementet	43
1.2	Budsjett – regnskap	29	1	Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	43
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	29	1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	43
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	31	1.2	Budsjett – regnskap	44
2.1	Arbeids- og velferdsetaten	31	1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	44
2.2	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	31	2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	47
3	Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	32	3	Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	47
3.1	Styring og gjennomføring av pensjonsreformen/-programmet	32	3.1	Større merutgifter i regnskapet til Barne-, ungdoms- og familieetaten	47
3.2	Arbeids- og velferdsetatens arbeid med utenlandsområdet	33	3.2	Feil i departementets overføring av ubrukte bevilgninger til Forbrukerombudet	47
			3.3	Innføring av risikostyring i Barne- og likestillingsdepartementet og underliggende virksomheter	47
			3.4	Barne-, ungdoms- og familieetaten	47
			3.5	For mye inntektsført på Forbrukerombudet	49

3.6	Status på innføring av etiske retningslinjer	49	4	Riksrevisjonens bemerkninger	68
3.7	Innføring av varslingsrutiner	49	4.1	Dokumentasjon av intern kontroll	68
3.8	Styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter)	50	4.2	Registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen av utenlandsområdet	68
3.9	Styring av Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget	50	4.3	Sikkerhet og beredskap	69
4	Riksrevisjonens bemerkninger	50	4.4	Skatteetaten	69
4.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget	50	4.5	Toll- og avgiftsetaten	70
4.2	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	51	5	Finansdepartementets svar	71
5	Barne- og likestillingsdepartementets svar	51	6	Riksrevisjonen uttaler	76
6	Riksrevisjonen uttaler	55	6.1	Registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen av utenlandsområdet	76
6.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget	55	6.2	Sikkerhet og beredskap	77
6.2	Saksbehandlingstid i fylkesnemndene for sosiale saker	55	6.3	Skatteetaten	77
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	55	6.4	Toll- og avgiftsetaten	78
			6.5	Forvaltningsrevisjoner og andre undersøkelser	80
			6.6	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	80
	Finansdepartementet	57		Fiskeri- og kystdepartementet	81
1	Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	57	1	Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	81
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	57	1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	81
1.2	Budsjett – regnskap	58	1.2	Budsjett – regnskap	82
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	58	1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	82
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	60	2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	82
2.1	Statens pensjonsfond	60	3	Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	82
2.2	Skatteetaten	60	4	Riksrevisjonens bemerkninger	82
2.3	Toll- og avgiftsetaten	62	5	Fiskeri- og kystdepartementets svar	82
2.4	Statens pensjonsfond – Utland	64	6	Riksrevisjonen uttaler	82
3	Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	64			
3.1	Statens pensjonsfond – Utland	64		Fornyings- og administrasjonsdepartementet	83
3.2	Senter for statlig økonomistyringsmodell for tjenesteleveranse til små virksomheter	65	1	Fornyings- og administrasjonsdepartementet forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	83
3.3	Brukertilganger til nettverk og enkelte applikasjoner med tilhørende database	65	1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	83
3.4	Anskaffelser	65	1.2	Budsjett – regnskap	84
3.5	Toll- og avgiftsetaten	65	1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	84
3.6	Statens innkrevingssentral	67	2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	85
3.7	Skatteetaten	67	3	Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	85
3.8	Departementets oppfølging av tidligere forhold ved Statistisk sentralbyrå	68	3.1	Anskaffelser	85
			3.2	Fylkesmannsembetene	85

3.3	Statens pensjonskasse	85	2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	115
4	Riksrevisjonens bemerkninger	87	2.1	Helsedirektoratet	115
4.1	Styring av fylkesmannsembetene	87	3	Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	117
4.2	Bonusavtaler i Statens pensjonskasse	87	3.1	Helsedirektoratet	117
5	Fornyings- og administrasjonsdepartementets svar	87	3.2	Arbeids- og velferdsetaten	117
6	Riksrevisjonen uttaler	89	3.3	Nasjonalt folkehelseinstitutt	117
6.1	Styring av fylkesmannsembetene	89	4	Riksrevisjonens bemerkninger	118
6.2	Bonusavtaler i Statens pensjonskasse	89	4.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering	118
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	90	4.2	Helsedirektoratet	119
Forsvarsdepartementet		91	5	Helse- og omsorgsdepartementets svar	119
1	Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	91	6	Riksrevisjonen uttaler	122
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	91	6.1	Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering	122
1.2	Budsjett – regnskap	92	6.2	Helsedirektoratet	123
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	92	6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	123
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	92	Justis- og politidepartementet 124		
2.1	Forsvaret	92	1	Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	124
2.2	Forsvarsbygg	97	1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	124
3	Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	98	1.2	Budsjett – regnskap	125
3.1	Vesentlig mindreforbruk på posten for større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	98	1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	125
3.2	Lønnsposter i kapittel 1792 – norske styrker i utlandet	99	2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	127
3.3	Anskaffelser i Forsvarsbygg	99	2.1	Politidirektoratet	127
4	Riksrevisjonens bemerkninger	99	2.2	Direktoratet for nødkommunikasjon	130
4.1	Forsvaret	99	2.3	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	130
4.2	Forsvarsbygg	101	3	Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	131
5	Forsvarsdepartementets svar	102	3.1	Politiets data- og materieltjeneste	131
6	Riksrevisjonen uttaler	108	4	Riksrevisjonens bemerkninger	131
6.1	Forsvarsdepartementet	108	4.1	Nødnettprosjektet	131
6.2	Forsvaret	108	4.2	Informasjonssikkerhet	132
6.3	Forsvarsbygg	110	4.3	Politidirektoratet	132
6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	111	4.4	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	133
6.5	Forvaltningsrevisjon	111	5	Justis- og politidepartementets svar	133
Helse- og omsorgsdepartementet		112	6	Riksrevisjonen uttaler	136
1	Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	112	6.1	Nødnettprosjektet	136
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	112	6.2	Informasjonssikkerhet	136
1.2	Budsjett – regnskap	113	6.3	Politidirektoratet	136
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	113			

6.4	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	137	3.4	Mål- og resultatstyring	151
6.5	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	137	3.5	Anskaffelser	152
6.6	Forvaltningsrevisjoner	138	3.6	Riksteatret	153
			3.7	Arkiverket	153
			3.8	Bunad- og folkedraktrådet	154
	Kommunal- og regionaldepartementet	139	4	Riksrevisjonens bemerkninger	154
1	Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	139	4.1	Norsk Tipping AS og datterselskapet Fabelaktiv AS	154
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	139	4.2	Opplysningsvesenets fond	154
1.2	Budsjett – regnskap	140	5	Kultur- og kirkedepartementets svar	154
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	140	6	Riksrevisjonen uttaler	155
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	140	6.1	Norsk Tipping AS og datterselskapet Fabelaktiv AS	155
2.1	Den norske stats husbank	140	6.2	Opplysningsvesenets fond	156
3	Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	142	6.3	Forvaltningsrevisjoner og andre undersøkelser	156
3.1	KOSTRA	142	6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	156
3.2	Husbanken	142			
4	Riksrevisjonens bemerkninger	143	Kunnskapsdepartementet	158	
4.1	Regionale utviklingsmidler	143	1	Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	158
4.2	Husbanken	143	1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	158
5	Kommunal- og regionaldepartementets svar	143	1.2	Budsjett – regnskap	159
6	Riksrevisjonen uttaler	145	1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	159
6.1	Regionale utviklingsmidler	145	2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	163
6.2	Den norske stats husbank	146	2.1	Utdanningsdirektoratet	163
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	147	2.2	Norges veterinærhøgskole	164
			2.3	Kunsthøgskolen i Bergen	164
			2.4	Høgskolen i Lillehammer	165
			2.5	Høgskolen Stord/Haugesund	165
			3	Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	166
Kultur- og kirkedepartementet	148		3.1	Statens lånekasse for utdanning	166
1	Kultur- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	148	3.2	Forskningsfinansiering ved Norges forskningsråd	166
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	148	3.3	Gaveforsterkningsordningen	166
1.2	Budsjett – regnskap	149	3.4	Evaluering av EUs rammeprogrammer for forskning og teknologisk utvikling	166
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	149	4	Riksrevisjonens bemerkninger	167
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	149	4.1	Styrenes rolle i universitets- og høyskolesektoren	167
2.1	Opplysningsvesenets fond	149	4.2	Mål- og resultatstyring	167
3	Kultur- og kirkedepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	150	4.3	Departementets tilskuddsforvaltning	167
3.1	Opplysningsvesenets fond	150	4.4	Lønn – bortfall av særavtalen	168
3.2	Risikostyring som verktøy i mål- og resultatstyringen	151	4.5	Anskaffelser	168
3.3	Evaluering av tilskudd	151	4.6	Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet	168

4.7	Presentasjon av regnskapene på universitets- og høyskolesektoren	168
4.8	Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren	168
4.9	Leveranse av tjenester fra utlandet	168
4.10	Overføring av arbeidsgiveransvar	168
4.11	Avsluttende revisjonsbrev med merknader	169
5	Kunnskapsdepartementets svar	169
6	Riksrevisjonen uttaler	173
6.1	Styrenes rolle i universitets- og høyskolesektoren	173
6.2	Mål- og resultatstyring	174
6.3	Departementets tilskuddsforvaltning	174
6.4	Lønn – bortfall av særavtalen	174
6.5	Anskaffelser	174
6.6	Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet	174
6.7	Presentasjon av regnskapene på universitets- og høyskolesektoren	175
6.8	Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren	175
6.9	Leveranse av tjenester fra utlandet	175
6.10	Overføring av arbeidsgiveransvar	175
6.11	Avsluttende revisjonsbrev med merknader	175
6.12	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	176
6.13	Forvaltningsrevisjoner	176
Landbruks- og matdepartementet		177
1	Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	177
1.1	Budsjett – regnskap	177
1.2	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	178
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	178
2.1	Bioforsk	178
2.2	Statens landbruksforvaltning	179
3	Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	180
3.1	Bioforsk	180
3.2	Veterinærinstituttet	180
3.3	Styring og måloppnåelse	180
4	Riksrevisjonens bemerkninger	181
4.1	Anskaffelser – bruk av midler til markedsføring av reinkjøtt	181
4.2	Reindrifftsavtalen	181
4.3	Bioforsk	181
4.4	Statens landbruksforvaltning – anskaffelser	181
5	Landbruks- og matdepartementets svar	181
6	Riksrevisjonen uttaler	185
6.1	Anskaffelser – bruk av midler til markedsføring av reinkjøtt	185
6.2	Reindrifftsavtalen	185
6.3	Bioforsk	185
6.4	Statens landbruksforvaltning – anskaffelser	186
6.5	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	186
6.6	Forvaltningsrevisjon	186
Miljøverndepartementet		187
1	Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	187
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	187
1.2	Budsjett – regnskap	188
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	188
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	188
3	Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	188
3.1	Statens kartverk – samfinansieringsprosjekter Norge digitalt	188
3.2	Styring av underliggende virksomheter	188
3.3	Norsk Polarinstitutt	188
4	Riksrevisjonens bemerkninger	188
5	Miljøverndepartementets svar	188
6	Riksrevisjonen uttaler	189
6.1	Manglende innsyn i departementets risikoanalyser	189
6.2	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	189
6.3	Forvaltningsrevisjon	189
Nærings- og handelsdepartementet		190
1	Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	190
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	190
1.2	Budsjett – regnskap	191
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	191

2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	191	1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	197
3	Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	191	1.2	Budsjett – regnskap	198
3.1	Sjøfartsdirektoratet	191	1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	198
3.2	Styret for det industrielle rettsvern	191	2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	198
3.3	Brønnøysundregistrene	192	2.1	Statens vegvesen	198
3.4	Norges geologiske undersøkelse	192	2.2	Jernbaneverket	200
3.5	Norsk Romsenter	192	3	Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	203
4	Riksrevisjonens bemerkninger	192	3.1	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering	203
5	Nærings- og handelsdepartementets svar	193	3.2	Statens vegvesen	203
6	Riksrevisjonen uttaler	193	3.3	Luftfartstilsynet – gebyrinntekter	204
6.1	Tillskuddsordninger under Nærings- og handelsdepartementet	193	4	Riksrevisjonens bemerkninger	204
6.2	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	193	4.1	Samferdselsdepartementet	204
6.3	Forvaltningsrevisjoner	193	4.2	Statens vegvesen	204
	Olje- og energidepartementet	194	4.3	Jernbaneverket	205
1	Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	194	5	Samferdselsdepartementets svar	206
1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	194	6	Riksrevisjonen uttaler	209
1.2	Budsjett – regnskap	195	6.1	Samferdselsdepartementet	209
1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	195	6.2	Statens vegvesen	210
2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	195	6.3	Jernbaneverket	210
3	Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	195	6.4	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	212
3.1	Olje- og energidepartementets anskaffelser	195	6.5	Forvaltningsrevisjon	212
3.2	Resultatbeskrivelse og resultatrapportering	195		Utenriksdepartementet	213
3.3	Forvaltning av Energifondets midler	195	1	Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	213
3.4	Olje- og energidepartementets sektoransvar for informasjons- og kommunikasjonsteknologi	195	1.1	Generelt om resultatet av revisjonen	213
3.5	Ikt-forvaltningen i NVE	195	1.2	Budsjett – regnskap	214
4	Riksrevisjonens bemerkninger	196	1.3	Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet	214
5	Olje- og energidepartementets svar	196	2	Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader	217
6	Riksrevisjonen uttaler	196	3	Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	217
6.1	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	196	3.1	Arbeidstid og arbeidsmiljøloven i departementet og ved stasjonene	217
6.2	Forvaltningsrevisjoner	196	3.2	Utenriksdepartementets ikt-forvaltning	217
	Samferdselsdepartementet	197	3.3	Bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka	217
1	Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008	197	3.4	Anskaffelser i Utenriksdepartementet	218
			3.5	Finansieringsordningen i det utvidede EØS og framdrift i Utenriksdepartementets utbetalinger	218

4	Riksrevisjonens bemerkninger	218
4.1	Tilskudd til Serbia	218
4.2	Bilateral bistand til Angola	219
5	Utenriksdepartementets svar	219
6	Riksrevisjonen uttaler	220
6.1	Tilskudd til Serbia	221
6.2	Bilateral bistand til Angola	221
6.3	Oppfølging av tidligere rapporterte forhold	221
6.4	Forvaltningsrevisjoner	221
IV	Vedlegg	223
1	Lov og instruks om Riksrevisjonen	224
2	Departementenes virksomheter og selskaper	231

I Ekstrakt av Norges statsregnskap
og regnskapet for administrasjonen
av Svalbard for budsjettåret 2008

Statsregnskapet 2008

Bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2008 (tall i mill. kroner)

Utgifter	Saldert budsjett	Overført fra forrige år	Nysaldert budsjett	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Det kongelige hus	166		170	170	170	
Regjeringen	260	9	276	285	274	12
Stortinget og underliggende institusjoner	1330	62	1 350	1 412	1 328	92
Høyesterett	62	1	69	70	71	1
Utenriksdepartementet	26 888	610	26 927	27 537	26 785	806
Kunnskapsdepartementet	60 681	235	60 638	60 873	60 637	229
Kultur- og kirkedepartementet	7 687	114	7 819	7 933	7 934	100
Justis- og politidepartementet	18 088	551	18 577	19 128	19 004	662
Kommunal- og regionaldepartementet	73 395	245	73 715	73 960	73 782	225
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	26 098	999	27 142	28 141	27 821	682
Helse- og omsorgsdepartementet	95 756	264	100 057	100 321	100 384	238
Barne- og likestillingsdepartementet	22 436	28	23 016	23 043	23 131	45
Nærings- og handelsdepartementet	7 110	124	7 455	7 579	7 582	192
Fiskeri- og kystdepartementet	3 356	404	3 408	3 812	3 621	274
Landbruks- og matdepartementet	14 487	175	14 675	14 850	14 692	174
Samferdselsdepartementet	24 711	603	25 561	26 164	25 984	320
Miljøverndepartementet	3 264	409	3 430	3 838	3 500	201
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	16 052	280	19 341	19 621	20 045	303
Finansdepartementet	36 503	412	39 805	40 216	39 274	561
Forsvarsdepartementet	31 540	2 066	32 657	34 723	34 248	739
Olje- og energidepartementet	3 570	369	22 191	22 560	20 348	495
Ymse utgifter	10 781		250	250	227	
Statsbankene	77 385	695	66 454	67 149	67 643	750
Statlig petroleumsvirksomhet	26 300		24 441	24 441	21 839	
Statens forretningsdrift	1 144	284	759	1 043	926	119
Folketrygden	257 988	71	264 840	264 911	265 164	65
Statens pensjonsfond – Utland	301 773		393 999	393 999	398 730	
Sum utgifter	1 148 812	9 010	1 259 022	1 268 032	1 265 143	7 287

Bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2008 (tall i mill. kroner)

Inntekter	Saldert budsjett	Nysaldert budsjett	Regnskap
Skatter på formue og inntekt	173 200	194 850	194 879
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	194 300	205 000	205 950
Tollinntekter	2 027	2 185	2 141
Merverdiavgift	190 700	193 500	190 684
Avgifter på alkohol	11 040	10 844	10 799
Avgifter på tobakk	7 317	7 276	7 299
Avgifter på motorvogner	46 073	44 681	44 472
Andre avgifter	25 715	25 059	24 199
<i>Sum skatter og avgifter</i>	<i>650 372</i>	<i>683 395</i>	<i>680 422</i>
Renter av statens forretningsdrift	55	39	-3
Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift ifbm nybygg, anlegg mv.	1 873	2 007	2 026
<i>Sum inntekter av statens forretningsdrift</i>	<i>1 928</i>	<i>2 046</i>	<i>2 023</i>
Renter fra statsbankene	11 460	11 108	11 053
Renter av kontantbeholdning og andre krav	10 022	9 519	9 690
Utbytte ekskl. StatoilHydro	13 495	17 419	17 388
<i>Sum renteinntekter og utbytte ekskl. statens forretningsdrift og StatoilHydro</i>	<i>34 977</i>	<i>38 046</i>	<i>38 131</i>
Inntekter under departementene	21 409	21 304	24 352
Overføring fra Norges Bank	-	-	-
Tilbakeføring fra Statens banksikringsfond	-	-	-
<i>Sum andre inntekter</i>	<i>21 409</i>	<i>21 304</i>	<i>24 352</i>
Sum inntekter ekskl. oljeskatter, petroleumsvirksomhet og tilbakebetalinger	708 686	744 790	744 927
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	128 200	174 400	175 597
Skatt og avgift på utvinning av petroleum	184 100	246 000	245 167
Aksjeutbytte fra StatoilHydro	15 773	16 940	16 940
<i>Sum petroleumsinntekter</i>	<i>328 073</i>	<i>437 340</i>	<i>437 705</i>
Sum inntekter ekskl. lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsfond – Utland	1 036 759	1 182 130	1 182 632
Tilbakebetalinger	60 746	48 293	48 543
Statens pensjonsfond – Utland	36 418	8 370	8 370
Sum inntekter	1 133 923	1 238 793	1 239 544
Statslånemidler	14 889	20 228	92 879
Av kontantbeholdning			-67 280
<i>Sum andre kapitalmidler</i>	<i>14 889</i>	<i>20 228</i>	<i>25 599</i>
Sum inntekter og statslånemidler	1 148 812	1 259 022	1 265 143

Kapitalregnskapet – Statens balanse per 31.12.2008 (tall i mill. kroner)

Statens eiendeler og gjeld			
Eiendeler	31.12.07	31.12.08	Endring
Bank	148 495	147 360	-1 135
Spesielle fond og forsikringer	2 153 684	2 404 040	250 356
Verdipapirer inkl. kapitalen i statens selvstendige virksomheter	96 741	158 541	61 800
Utlån og utestående fordringer	238 278	254 536	16 257
Ordinære fond	88 489	96 626	8 138
Forskudd	1 099	1 564	465
Kapital i statsbankene	747	737	-10
Fast kapital i statsbedriftene	159 612	164 793	5 180
Egenbeholdning statspapirer	14 041	41 446	27 405
Mellomværende med regnskapsførere	-9 251	-5398	3 853
Overkurs/underkurs statspapirer	-3 027	-2 125	903
Kurs og sikkerhetselement obligasjoner med fortrinnsrett	0	-4 695	-4 695
Sum eiendeler	2 888 907	3 257 424	368 517
Gjeld og egenkapital			
Statsgjelden	265 348	349 973	84 625
Kontolån fra ordinære fond	94 919	103 173	8 254
Virksomheter med særskilte fullmakter	9 286	9 697	411
Deposita og avsetninger	18 025	40 760	22 734
Overførte ubrukte bevilgninger	9 010	7 287	-1 724
Avslutningskonto (egenkapital)	2 492 317	2 746 534	254 217
Sum gjeld og egenkapital	2 888 907	3 257 424	368 517

Regnskapet for administrasjon av Svalbard 2008

Regnskapet for administrasjon av Svalbard 2008 (tall i mill. kroner)

Utgifter	Overført fra 2007	Bevilgning	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til 2009
Svalbard kirke	0,2	3,7	3,9	3,8	0,1
Tilskudd til kulturelle formål m.m.		1,0	1,0	1,0	
Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre		90,2	90,2	90,2	
Sysselemanden	0,2	26,3	26,5	31,1	
Sysselemandens transporttjeneste	0,2	68,8	69,0	69,5	1,2
Tilfeldige utgifter	0,2	4,1	4,3	4,2	0,1
Kulturminnetiltak	0,0	2,1	2,1	2,1	0,0
Bergmesteren	0,1	1,3	1,4	1,0	0,1
Refusjon til Norsk Polarinstitutt		2,8	2,8	2,8	
Fyr og radiofyr mv.		3,5	3,5	3,5	
Statens bygninger på Bjørnøya og Hopen		6,0	6,0	5,7	0,2
Statens bygninger i Longyearbyen	0,3	11,7	12,0	11,4	0,8
Ligningsforvaltningen for Svalbard	0,1	2,6	2,7	2,5	0,2
Sum utgifter	1,2	224,0	225,2	228,8	2,6
Økning i overførte bevilgninger				1,4	
Sum				230,2	

Inntekter	Bevilgning	Regnskap
Sysselemanden	0,3	5,5
Sysselemandens transporttjeneste	1,1	3,2
Statens bygninger i Longyearbyen	2,8	3,4
Skatter og avgifter	113,1	122,1
Tilskudd fra statsbudsjettet	106,7	96,0
Sum inntekter	224,0	230,2

Depositakonto 845004 – Avsetninger i Svalbardregnskapet 2008 (tall i mill. kroner)

Saldo per 1. januar 2008	1,2
Økning i overførte bevilgninger	1,4
Saldo per 31. desember 2008	2,6

II Resultatet av revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

Riksrevisjonen har revidert statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2008. Revisjonen er utført i samsvar med lov og instruks og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet.

Statsregnskapets hovedtall (tall i mill. kroner)

Statsregnskapet ekskl. lånetransaksjoner	Nysaldert budsjett	Regnskap
Inntekter ekskl. petroleumsvirksomheten	744 790	744 927
- Utgifter ekskl. petroleumsvirksomheten	753 160	756 724
Driftsutgifter/investeringer eks. petroleumsvirksomheten	135 800	140 003
Renter av statsgjeld	17 825	17 697
Overføringer ekskl. petroleumsvirksomheten	599 536	599 023
= Oljekorrigert overskudd	-8 370	-11 797
+ Overført fra Statens pensjonsfond – Utland	8 370	8 370
= Overskudd før lånetransaksjoner	0	-3 427
Lånetransaksjoner	Nysaldert budsjett	Regnskap
Tilbakebetalinger og salg av aksjer	48 293	48 543
- Utlån, aksjetegning, gjeldsavdrag, m.m.	68 521	70 714
= Statsregnskapets finansieringsbehov	-20 228	-22 172
+ Statslånemidler (lån og bruk av kontantbeholdningen)	20 228	25 599
Avvik finansiering	0	3 427

Statsregnskapets hovedtall viser et oljekorrigert underskudd på 11,8 mrd. kroner. Underskuddet er 3,4 mrd. kroner større enn anslått i nysaldert budsjett og vedtatt overføring fra Statens pensjonsfond – Utland. Statsregnskapet er dermed gjort opp med et underskudd før lånetransaksjoner på 3,4 mrd. kroner.

Samlet sett er det benyttet 5,4 mrd. kroner mer i statslånemidler enn budsjettet. Statsregnskapets finansieringsbehov ut fra lånetransaksjoner er 1,9 mrd. kroner høyere enn anslått i nysaldert budsjett. I tillegg er underskuddet på 3,4 mrd. kroner i statsregnskapet dekket av statslånemidler.

Statens pensjonsfond – Utland (tall i mrd. kroner)

	Nysaldert budsjett	Regnskap
Inngående balanse 1. januar 2008		2 018,5
+ Netto kontantstrøm petroleumsvirksomheten i statsregnskapet	412,9	415,9
+ Salg/kjøp av Statoilaksjer	- 18,9	- 17,1
+ Renteinntekter og utbytte m.m.	79,5	97,8
+ Omvurderinger samlet		-227,0
- Overført til statsregnskapet (oljekorrigert underskudd)	8,4	8,4
Utgående balanse 31. desember 2008		2 279,6

Omfang og resultat av revisjonen

Ifølge lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd skal Riksrevisjonen foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten.

For regnskapsåret 2008 har Riksrevisjonen avgitt 207 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og 22 avsluttende revisjonsbrev med merknader¹. Merknadene er knyttet til det avlagte regnskap og/eller gjennomføringen av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. Det avgis ikke avsluttende revisjonsbrev til Statsministerens kontor og departementene. Resultatet av revisjonen for Statsministerens kontor, departementene og de underliggende virksomhetene omtales under del III.

Riksrevisjonen har ikke merknader til regnskapet for administrasjonen av Svalbard eller til forvaltningen og gjennomføringen av budsjettet for 2008 for Statsministerens kontor, Fiskeri- og kystdepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet. Antall avsluttende revisjonsbrev med merknader er det samme for 2008 som for 2007, og det har ikke vært vesentlige endringer i antall brev med merknader de siste årene.

Det er videre avgitt revisjonsberetning til sjue nordiske virksomheter og FN-sambandet. Etter avtale reviderer Riksrevisjonen også bruk av fylkesvegmidler som regnskapsføres av Statens vegvesen, og det er sendt oppsummeringsbrev til 18 fylkesrevisjoner om resultatet av kontrollen. Riksrevisjonen reviderer også de kommunevise skatteregnskapene, som er delregnskaper til Skatteetatens samlede regnskap.

Det enkelte fagdepartement har et overordnet ansvar for at virksomhetene gjennomfører aktiviteter i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Revisjonen for 2008 har vist svakheter ved etatsstyringen i flere departementer. Svakheterne er blant annet knyttet til utforming av mål og

resultatkrav, fastsettelse av styringsparametre og krav til rapportering. Resultatrapporteringen synliggjør ikke alltid om virksomhetens mål er nådd, og i enkelte tilfeller har revisjonen stilt spørsmål ved om rapporteringen er pålitelig og etterprøvable. Videre er det i enkelte tilfeller stilt spørsmål ved om departementenes oppfølging av underliggende virksomheter har vært tilstrekkelig. Flere departementer gir uttrykk for at det arbeides med å videreutvikle mål- og resultatstyringen innenfor departementets ansvarsområde. Riksrevisjonens merknader knyttet til manglende måloppnåelse omtales nærmere i punkt 1.3 under det enkelte departement.

Regelverket for økonomistyring i staten inneholder krav om at all styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen har tidligere rapportert om forsinkelser ved etableringen av systemer for risikostyring, og et flertall av departementene ga uttrykk for at de i løpet av 2008 ville ha på plass systemer som tilfredsstillende økonomiregelverkets krav. Revisjonen har vist forbedringer på dette området, men det er fortsatt enkelte departementer og virksomheter som har fått merknader knyttet til innføringen av risikostyring.

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å forhindre styringssvikt, feil og mangler. Revisjonen har vist svakheter ved internkontrollen i flere virksomheter. Svakheterne har blant annet medført brudd på lover og sentrale bestemmelser samt feil i flere av regnskapene.

Samordning av ikt-systemer er helt avgjørende for utveksling og effektiv utnyttelse av informasjon på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Videre vil felles registre og god informasjonsflyt bidra til effektiv forvaltning. Revisjonen har vist at flere ikt-systemer og registre med sektorovergripende betydning utvikles i den enkelte etat, og at det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger. Registerkvaliteten blir dermed ikke tilpasset andre etaters oppgaveløsning. Revisjonen har også vist svakheter ved kvalitetssikringen av data som legges inn i ulike systemer. Manglende samordning av ikt-systemer og svakheter ved rutinene som skal sikre datakvaliteten kan føre til forsinkelser i saksbehandlingen, feil i beregninger og utbetalinger, inntektstap for staten, og at brukerne ikke sikres en ensartet behandling.

1) Virksomheter som har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknader: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Bioforsk, Direktoratet for nødkommunikasjon, Forsvaret, Forsvarsbygg, Helsedirektoratet, Husbanken, Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen Stord/Haugesund, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Jernbaneverket, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, Kunsthøgskolen i Bergen, Norges veterinærhøgskole, Opplysningsvesenets fond, Politidirektoratet, Skatteetaten, Statens landbruksforvaltning, Statens pensjonsfond – Utland, Statens vegvesen, Toll- og avgiftsetaten og Utdanningsdirektoratet.

For å kunne håndtere gradert informasjon på korrekt måte og iverksette tiltak som sikrer beredskap når kriser oppstår i virksomhetene, er det nødvendig med helhetlig beredskapsplanlegging og oppfølging som ivaretar krav i sikkerhetsloven med forskrifter. Revisjonen har vist at flere virksomheter ikke har etablert tilfredsstillende rutiner for å ivareta informasjonssikkerheten. Merknadene er blant annet knyttet til manglende sikkerhetspolicy og systemer for internkontroll, manglende kontinuitets- og beredskapsplaner, samt svikt i autorisasjonsrutiner og mangler ved administrasjon av tilgangsrettigheter.

Riksrevisjonen har i flere år rapportert om brudd på anskaffelsesregelverket i staten. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2008–2009) blant annet at Riksrevisjonen har avdekket altfor mange tilfeller av manglende dokumentasjon av anskaffelsesprosesser og innkjøp som er gjennomført uten konkurranse. Det rapporteres fortsatt om feil og mangler på dette området under flere departementer.

Da det til tross for stor oppmerksomhet over flere år ikke var oppnådd vesentlige forbedringer ba kontroll- og konstitusjonskomiteen regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en egen sak om håndteringen av regelverket for offentlige anskaffelser². Regjeringen la i mai 2009 fram St.meld. nr. 36 (2008–2009) "*Det gode innkjøp*" hvor målet med tiltakene i meldingen er å få mer profesjonelle offentlige innkjøp. I Innst. S. nr. 348 (2008–2009) uttaler næringskomiteen at reglene skal sikre at offentlige virksomheter opptrer med stor integritet, og gi allmennheten tillit til at innkjøpene skjer på en åpen og forutsigbar måte som sikrer konkurranse og rettferdig behandling. Riksrevisjonen har igangsatt en forvaltningsrevisjon som tar sikte på å belyse årsaker til brudd på anskaffelsesregelverket. Rapporten forventes ferdigstilt i 2010.

Riksrevisjonen rapporterer om svakheter ved forvaltningen av flere tilskuddsordninger. Merknadene er i hovedsak knyttet til mangler ved tilskuddsforvaltnernes utforming av mål, oppfølging og kontroll. Videre rapporteres det om manglende evalueringer, og at departementenes rapportering til Stortinget i stor grad er basert på aktiviteter framfor oppnådde resultater. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at

departementene sørger for at det gjennomføres evalueringer av tilskuddsordningene slik at ordningene kan vurderes med hensyn til effektiv ressursbruk, hensiktsmessig organisering og om Stortingets intensjoner med ordningen er nådd.

Departementenes oppfølging av forhold som Riksrevisjonen tidligere har rapportert til Stortinget omtales i punkt 3 under det enkelte departement. Revisjonen for 2008 har vist at ca. 90 prosent av sakene enten kan avsluttes, eller at nødvendige tiltak er iverksatt slik at den videre oppfølging kan skje i den løpende revisjonen. Oppfølging av de resterende sakene rapporteres særskilt i Dokument 1 for neste år.

Statens pensjonsfond

Riksrevisjonen har revidert Statens pensjonsfond som omfatter Statens pensjonsfond – Utland (SPU) og Statens pensjonsfond – Norge. SPU har for 2008 fått avsluttende revisjonsbrev med merknader knyttet til at disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet ikke samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger. Forholdene omtales i Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Statens pensjonsfond for budsjettåret 2008*. Formålet er å gi en utvidet rapportering om resultatene fra revisjonen av Statens pensjonsfond i 2008 og spesielt fra Riksrevisjonens undersøkelse om verdsettelse, utlån av verdipapirer og regnskapsregelverk mv. i SPU. Departementets oppfølging av Riksrevisjonens tidligere rapporterte forhold for SPU framkommer i punkt 3 under Finansdepartementet.

Revisjonen for 2008 har blant annet vist mangler ved overordnet rammeverk for forvaltningen av SPU og enkelte mangler ved retningslinjer og dokumentasjon av rutiner og kontroller. Riksrevisjonen har kritisert disse forholdene. Det er imidlertid gjort et vesentlig arbeid med forbedring og dokumentasjon av internkontrollen, selv om det fremdeles er enkelte mangler. For øvrig har Riksrevisjonen stilt spørsmål ved om det er riktig å underlegge SPUs regnskap sentralbankloven. Etter Riksrevisjonens vurdering tilsier SPUs størrelse og kompleksitet at regnskapsregelverk for SPU fastsettes i egen forskrift og at SPU presenterer et eget fullstendig regnskap slik at det tilfredsstillende internasjonale standarder og beste praksis.

2) Innst. S. nr. 172 (2007–2008)

Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten har for 2008 fått avsluttende revisjonsbrev med merknader knyttet til regnskapet, og til enkelte saksforhold i gjennomføringen av budsjettet. Forholdene behandles i Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008*. Formålet med rapporten er å gi en utvidet rapportering om resultatene fra revisjonen av Arbeids- og velferdsetatens regnskap og gjennomføring av budsjettet for 2008. Det pekes også på sammenhenger med revisjonsresultatene fra regnskapsårene 2006 og 2007 der dette er relevant. Resultatene ses i sammenheng med etatens arbeid med gjennomføringen av NAV-reformen.

Riksrevisjonen har merket seg at 2008 har vært et krevende år for Arbeids- og velferdsetaten. Selv om etableringsarbeidet går etter planen, viser revisjonen at etaten foreløpig har store utfordringer i sentrale deler av oppgaveløsningen når det gjelder oppfølging av brukere, utbetaling av rett ytelse til rett tid, internkontroll og regnskapskvalitet. Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at Arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2008 ikke inneholder vesentlige feil og mangler. Riksrevisjonen ser alvorlig på situasjonen, tatt i betraktning at etatens regnskap utgjør en tredjedel av statsbudsjettet og at ytelser til enkeltpersoner utgjør den største delen av regnskapet. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Stortingets forutsetning om å opprettholde tjenesteproduksjonen på et tilfredsstillende nivå ikke er nådd i 2008.

Det tas forbehold om at forvaltningsrevisjoner vil kunne gi ytterligere funn av betydning for Riksrevisjonens vurderinger.

III Resultatet av revisjonen av departementene og under- liggende virksomheter

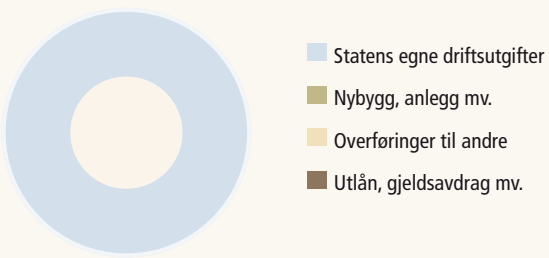
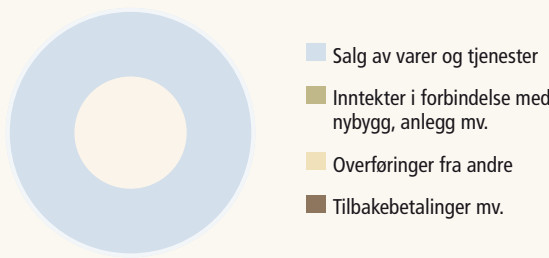
Statsministerens kontor

1 Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	9	276	285	274	12
Inntekter		7		20	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Statsministerens kontor har ansvaret for:	Riksrevisjonen har avgitt ett avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
1 virksomhet	

1.1 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.2 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Statsministerens kontors styring, måloppnåelse eller resultatrapportering til Stortinget.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til regnskapene.

3 Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ikke tidligere rapportert forhold vedrørende Statsministerens kontor.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Statsministerens kontor og underliggende virksomhet for 2008 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjonene som ligger til grunn for regnskapene.

5 Svar fra Statsministerens kontor

Saken har vært forelagt Statsministerens kontor, og statsråden har i brev av 14. august 2009 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 26. juni 2009. Statsministerens kontor har gjennomgått Riksrevisjonens rapport om kontorets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008.

Jeg har ingen merknader til rapporten, og tar den til etterretning."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ett revisjonsbrev uten merknader. Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008.

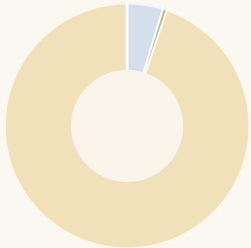
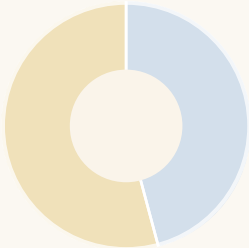
Arbeids- og inkluderingsdepartementet

1 Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	1 070	259 674	260 744	260 611	747
Inntekter		2 842		3 316	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
15	virksomheter	Arbeids- og velferdsdirektoratet
2	fond*	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
1	selskap**	

Arbeids- og inkluderingsdepartementet forvalter også vesentlige støtteordninger under Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

* Samefolkets fond og Romanifolkets fond. Revisjonen av fondene inngår i den ordinære revisjonen av henholdsvis Sametinget og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Fondene har ikke fått egne revisjonsbrev.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

Riksrevisjonens revisjon for 2008 av Arbeids- og velferdsetaten rapporteres i Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008*.

1.2 Budsjett – regnskap

Revisjonen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke har gitt tilfredsstillende forklaringer til ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall. I flere tilfeller er det et mindreforbruk uten at det er redegjort tilstrekkelig for årsaken til mindreforbruket og hvilke konsekvenser dette har fått. Redegjørelsen er ikke alltid gjort på postnivå som forutsatt i bevilgningsreglementet.

Departementet har gitt tilleggsforklaringer, men det gjenstår uavklarte punkter på enkelte poster. Det er blant annet vesentlig mindreforbruk ved bevilgningen til NAV-reformen. En rekke aktiviteter er utsatt til 2009, uten at dette ifølge departementet får konsekvenser for framdriften i reformløpet.

En reell kontroll av statsregnskapet forutsetter at departementets disposisjoner er sporbare. Når forklaringene ikke er fullstendige og tilfredsstillende er det vanskelig å vurdere i hvilken grad målet med bevilgningen er nådd.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har kontrollert hvordan mål og strategier i budsjettproposisjonen er videreført i tildelingsbrev og i departementets styringsdialog med underliggende virksomheter. Vurderingskriteriene for denne kontrollen følger av bevilgningsreglementet og økonomiregelverket.

I årets revisjon har Riksrevisjonen vurdert departementets styring på følgende områder:

- oppfølging av pensjonsreformen/-programmet
- registerkvalitet og samhandling på utenlandsområdet
- tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Riksrevisjonen har tidligere påpekt utfordringer knyttet til manglende sporbarhet i Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte følgende ved behandling av Dokument nr. 1 (2008–2009) i Innst. S. nr. 120 (2008–2009):

"Komiteen vil understreke at innsyn og sporbarhet av beslutningsprosesser er avgjørende for at kontrollorganet på Stortingets vegne kan foreta reell kontroll med forvaltningen. Komiteen forutsetter derfor at departementet prioriterer arbeidet med å sikre gode rutiner".

Virksomhetsplanen for 2008, som ble oversendt Riksrevisjonen, mangler informasjon om departementets milepæler/tidsrammer som er sentrale for måloppnåelsen. Dette medfører svekket innsyn og sporbarhet i departementets gjennomføring av budsjettet.

Revisjonen viser videre at utarbeidelsen av referater fra etatsstyringsdialogen har tatt fra 3 til 11 måneder, noe som gir grunn til å stille spørsmål ved referatenes styringsmessige effekt. Departementet har presisert at referater skal ferdigstilles innen rimelig tid, og at referater er av stor betydning for at oppfølgingen skal bli særskilt prioritert. Departementet uttaler videre at det er innforstått med at referater fra styringsdialogen utgjør et viktig grunnlag for Riksrevisjonens kontroll, og vil innskjerpe rutinene for utarbeidelsen av referatene.

1.3.1 Styring av registerkvalitet og samhandling i utenlandsforvaltningen

I St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjons-samfunn for alle* understrekes viktigheten av samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Meldingens hovedbudskap fikk tilslutning i Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har understreket betydningen av at utviklingen av ikt-systemer samordnes, og at dette er helt avgjørende for en effektiv utnyttelse av informasjonsutveksling på tvers av sektorene.

Saksbehandlingen på utenlandsområdet omfatter både brukere som bor og/eller arbeider i Norge og på norsk sokkel, og brukere som oppholder seg i utlandet og har rettigheter etter norsk trygdeordning. Forvaltningen er kompleks og krever god informasjonsflyt mellom flere etater som har forvaltningsoppgaver på området.

Revisjonen har i 2008 kontrollert Arbeids- og velferdsetatens, Utlendingsdirektoratets (UDI) og Skatteetatens samhandling om utveksling av informasjon som utløses av arbeidsinnvandring fra EØS-området. Som en del av kontrollen er det undersøkt om informasjon i delte elektroniske informasjonsregistre blir kvalitetssikret, benyttet på en effektiv måte, og om relevant informasjon blir utvekslet mellom etatene i tråd med Stortingets forutsetninger og gjeldende regelverk. Samhandlingen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet har også blitt vurdert.

Revisjonen viser at tiltakene for å oppnå samhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og

Skatteetaten er utilstrekkelige. Manglende samhandling medfører at ikt-løsninger og registre utvikles i hver etat, hvor det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger. Registerkvaliteten blir ikke tilpasset andre etaters oppgaveløsning. Manglende informasjonsflyt medfører at oppgavefordelingen mellom etatene blir uklar, og brukerne blir dermed ikke sikret en enhetlig behandling.

Overføring av informasjon om arbeidsforhold mellom registre i Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten

EØS-borgeres arbeidsforhold skal registreres enten i Aa-registeret hos Arbeids- og velferdsetaten eller hos Sentralskattekontoret for Utenlandsaker (SFU-registeret) i Skatteetaten.

NAV Utland i Arbeids- og velferdsetaten har behov for et fullstendig register over arbeidsforhold ved vurdering av krav på sykepenger. Det har i lengre tid vært arbeidet med overføring av data mellom registrene, og et nytt ligningssystem skal overføre opplysninger om utenlandske arbeidstakere og oppdrag til Aa-registeret til erstatning for overføring fra SFU.

Revisjonen viser følgende:

- det synes uklart i hvilken grad etatene samhandler om utviklingen av systemene for å legge til rette for andre etaters behov
- det er ikke klart på hvilket tidspunkt overføring av informasjon om arbeidsforhold kan iverksettes

Utvikling av nytt ikt-verktøy på utenlandsområdet

Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten har særlig behov for informasjonsutveksling for å vurdere medlemskap i norsk folketrygd som grunnlag for fastsettelse av trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Utvikling av nytt ikt-verktøy på utenlandsområdet skal gi oversikt over medlemskap i norsk folketrygd, og være en systemstøtte for saksbehandling av medlemskapsaker og beregning av avgift.

Revisjonen viser følgende:

- det synes uklart hva som er status for utvikling av nytt saksbehandlervertøy i utenlandsforvaltningen i Arbeids- og velferdsetaten
- på grunn av manglende finansiering har ikke Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeidet videre med prosjektet i 2009
- Skatteetaten kan per i dag ikke bruke de opplysningene som Arbeids- og velferdsetaten har tilgjengelig om unntak fra medlemskap i folketrygden

Arbeidsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten vedrørende innkreving av arbeidsgiveravgift

Arbeids- og velferdsetaten skal fastsette og innkreve trygdeavgift for arbeidstakere som skattemessig ikke er bosatt i Norge. Arbeidsgiveravgift skal ifølge folketrygdloven innbetales til skatteoppreveren.

Revisjonen viser følgende:

- NAV Utland mottar innbetaling av arbeidsgiveravgift for enkelte EØS-borgere
- innbetalingene posteres sammen med trygdeavgiften i stedet for på egen konto for arbeidsgiveravgift

Rekvirering og tildeling av foreløpig fødselsnummer (D-nummer)

Personer som ikke har fødselsnummer, men som likevel har rettigheter og plikter etter norsk lov, trenger identifikasjon i form av et D-nummer. Dette tildeles av Skatteetaten.

Revisjonen viser følgende:

- Skatteetaten opplever kvaliteten på rekvisisjon av D-nummer fra NAV som mangelfull
- Skatteetaten har i en rutinekontroll avdekket 900 saker med dobbeltregistrering av D-nummer/fødselsnummer. I tillegg har Skatteetatens internrevisjon i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten funnet 2500 saker der det var registrert både fødselsnummer og D-nummer. Dobbel registrering kan føre til at opplysninger ikke oppdateres korrekt på personen i folkeregisteret og andre registre
- Arbeids- og velferdsdirektoratet tar utfordringene med duplisering av D-numre alvorlig, men mener problemet kan unngås ved at viktige opplysninger blir registrert av Folkeregisteret. Problemstillingen er tatt opp med Skatteetaten i flere sammenhenger over flere år. I tillegg er dette spilt inn i høringssvar til endring av forskrift om folkeregistrering

Etablering av sentrale rutiner for lokal samhandling mellom Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten

NAV Utland, NAV Bærum trygd og Skatt Øst har utarbeidet et utkast til lokal samarbeidsrutine.

Revisjonen viser følgende:

- det framgår ikke at Arbeids- og velferdsdirektoratet har godkjent samhandlingsrutinen. Tilsvarende rutiner er ikke registrert ved andre regioner

- Arbeids- og velferdsdirektoratet ser behov for at etatene utarbeider felles nasjonale rutiner for utveksling av opplysninger. NAV avventer en intern avklaring i Skatteetaten før samarbeidet kan videreføres

Mangelfull informasjonsflyt kan medføre forsinkelser og manglende eller feil utbetaling av blant annet sykepenger til utenlandske EØS-borgere. Videre kan uklare ansvars- og arbeidsfordeling mellom skatteoppkrever og Arbeids- og velferdsetaten medføre at utenlandske EØS-borgeres lønnsinntekter ikke blir avgiftsbelagt. Staten går dermed glipp av denne inntektskilden. En person som er registrert med flere D-numre kan gi grunnlag for feil oppdatering av informasjon i registre. Dette vil kunne medføre feil blant annet ved vurdering av krav på ytelser fra folketrygden og vedkommendes skatteplikt.

Samfunnets tiltakende internasjonalisering medfører at Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten forvalter et stadig økende antall saker med utenlandstilsnitt. Saksbehandlingen omfatter både brukere som bor og/eller arbeider i Norge og på norsk sokkel, og brukere som oppholder seg i utlandet og har rettigheter etter norsk trygdeordning. Dette nødvendiggjør en utvikling av ikt-løsninger som sikrer registerkvalitet og informasjonsflyt tilpasset dagens behov.

Departementet uttaler at det er dialog mellom Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten i forhold til flere av problemstillingene. Likevel sendte Arbeids- og velferdsdirektøren i april 2009 en anmodning til skattedirektøren om å gjenoppta den påbegynte samhandlingen i tråd med inngått samarbeidsavtale.

Departementet uttaler at det finner det vanskelig å vektlegge spørsmålet om samling av arbeidstakerdata i Aa-registeret og SFU-registeret på samme måte som Riksrevisjonen. Videre opplyser departementet at det har skjedd innbetaling av arbeidsgiveravgift til NAV Utland (nå NAV Internasjonalt) i de tilfeller norsk lov ikke pålegger Skatteetaten eller Arbeids- og velferdsetaten å kreve inn arbeidsgiveravgift. Det vil bli tatt kontakt med Finansdepartementet med sikte på en bedre regulering av avgiftsinnbetalingen for inntekt i utlandet. Riksrevisjonen viser også til omtale av saken under Finansdepartementet.

1.3.2 Departementets ansvar for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Riksrevisjonen har kontrollert tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det er i 2008 bevilget 1 320 mill. kroner gjennom seks separate tilskuddsordninger til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Revisjonen viser at departementet ikke tydelig nok har kommunisert overfor tilskuddsforvalterne om den enkelte tilskuddsordning er øremerket, hvilke kriterier som gjelder for måloppnåelse og bestemmelser om oppfølging og kontroll. Dette skaper usikkerhet med hensyn til hvilke krav i det statlige økonomiregelverket som gjelder, og hindrer enhetlig forvaltning av ordningene.

Departementet uttaler at kriterier for måloppnåelse følger av introduksjonsloven og at det er fastsatt styringsparametre for hvor stor andel som skal gå opp til og bestå avsluttende prøve. Departementet ser det som viktig at tilskuddene forvaltes i henhold til regelverk for økonomistyring i staten og at det etterstrebes lik praksis mellom fylkesmannsembetene.

Riksrevisjonen viser også til omtale av fylkesmannsembetene under Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet har for 2008 fått avsluttende revisjonsbrev med merknader knyttet til regnskapet, og til enkelte saksforhold i gjennomføringen av budsjettet. Forholdene behandles i Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010).

Oppfølgingen av tidligere rapporterte saker vedrørende Arbeids- og velferdsetaten, omtales i kapittel 3 i dette dokumentet.

2.2 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har fått revisjonsbrev med merknader knyttet til betydelige svakheter i gjennomføring av tilskuddsforvaltning og lovpålagte tiltak som gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Manglende opplæring kan påvirke den enkeltes mulighet til integrering og deltakelse i norsk samfunns- og arbeidsliv og

ha betydning for behandling av søknader om bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap.

Vedtaksbrev og individuelle planer

Kontroll med oppfølgingen av 93 deltakere i norskopplæring som var registrert i Norsk introduksjonsregister (NIR) viser

- at vedtaksbrev ikke er sendt til 24 deltakere
- at individuell plan ikke er utarbeidet for 35 deltakere
- flere tilfeller med vedtaksbrev og individuelle planer som ikke tilfredsstiller kravene til hvilke opplysninger som skal gis

Registrering av opplysninger i NIR

Kontroll med kommunenes registrering av opplysninger i NIR for 388 deltakere med bosettings-tillatelse viser

- mangler i registreringer av søknadsdato for 341 deltakere
- manglende registreringer av opplysninger om morsmål og andre opplæringspråk for 231 deltakere
- manglende opplysninger om hvilket opplæringsnivå den enkelte er plassert på for 180 deltakere
- manglende starttidspunkt for undervisningen for 90 deltakere mens sluttidspunkt mangler for 314 deltakere
- ufullstendige obligatoriske opplysninger om deltakelse i norskopplæring

Revisjonen viser også svakheter ved data-grunnlaget i NIR som får følger for statistikk som inngår i IMDi's virksomhetsrapport.

Personer med midlertidige tillatelser for opphold

Departementet har bedt IMDi om å bosette barnefamilier som har fått begrenset oppholds- og arbeidstillatelse på grunn av uklar identitet og har ventet lenge for å bli bosatt. Riksrevisjonen har merket seg at disse ikke får rettigheter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Forvaltning av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Kontroll av tilskuddsforvaltningen i ni fylkesmannsembeter viser

- mangler i tilskuddsbrevene for alle kontrollerte fylkesmannsembeter vedrørende beskrivelse av tilskuddenes formål, tidspunkt for utbetaling, krav til rapportering, kontrolltiltak samt mulige reaksjonsformer ved uregelmessigheter
- uensartet praksis når det gjelder godkjenning per capitatilskudd

- tilfeller med forsinkelser i tilskuddsutbetalinger til kommuner for alle kontrollerte fylkesmannsembeter

Kontrollen viser videre at 14 av 18 fylkesmannsembeter ikke har gjennomført pålagte stikkprøvekontroller.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler at revisjonen gir et bilde av forvaltningen av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere som mangelfull på en rekke områder. Departementet sier at det langt på vei deler Riksrevisjonens bekymring for hvilke konsekvenser disse svakhetene kan ha for personer i målgruppen.

Departementet opplyser at det er oppmerksomt på mangler ved kommunenes implementering av bestemmelsene om norskopplæring i introduksjonsloven, og vil derfor foreslå endringer i loven for å innføre statlig tilsyn og kommunal internkontroll. Departementet har gitt Riksrevisjonen informasjon om en rekke relevante tiltak som det vil gjennomføre i sin oppfølging av påpekte feil og mangler relatert til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

3 Arbeids- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Styring og gjennomføring av pensjonsreformen/-programmet

Pensjonsprogrammet i Arbeids- og velferdsetaten utvikler et nytt system for saksbehandling og utbetaling av pensjoner. Formålet med programmet er å legge grunnlaget for gjennomføring av pensjonsreformen som går parallelt med NAV-reformen.

Revisjonen for 2007 viste at det ikke var utarbeidet noen realistisk tidsplan for det gjestående regelverksarbeidet for alderspensjon, og at departementets arbeid med nytt regelverk for pensjoner var forsinket.¹ Riksrevisjonen påpekte i den forbindelse viktigheten av at departementet i styringen av pensjonsprogrammet gir tydelige prioriteringer og fastsetter en realistisk plan som gir forutsigbarhet for utviklingen av en ikt-løsning.

Riksrevisjonen har fulgt opp Pensjonsprogrammets arbeid med ny saksbehandlings-løsning basert på dagens regelverk (Fase 2).

1) Dokument nr. 1 (2008–2009).

Fase 3 av programmet skal tilpasses nytt regelverk på pensjonsområdet innen 1. januar 2011.

I samråd med Arbeids- og velferdsdirektoratet har departementet utarbeidet en plan for ferdigstilling av regelverket. Fase 3 er utvidet med seks måneder, og det anslås at allerede inntrufne forsinkelser i regelverksarbeidet kan resultere i en kostnadsøkning på 120–150 mill. kroner.²

Pensjonsprogrammet påpeker at det er lagt en meget stram tidsplan og at risikobildet vil kunne endres vesentlig, avhengig av blant annet framdriften i det gjenstående regelverksarbeidet. I tillegg kommer risiko for forsinkelser internt i prosjektet og hos eksterne leverandører.

Forsinkelsene kan føre til at ikt-løsningen utvikles før regelverket er fastsatt, og før endelige planer for slutfasen er utarbeidet. Dette innebærer risiko for at utviklingen av systemet tar lengre tid og blir mer kostbart, og at systemet får dårligere funksjonalitet enn planlagt.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Arbeids- og velferdsetatens arbeid med utenlandsområdet

Svakheter i Arbeids- og velferdsetatens forvaltning på utenlandsområdet ble omtalt ved Riksrevisjonens rapportering for budsjettåret 2007. Arbeids- og velferdsetaten manglet oversikt over omfanget av utenlandssaker, og manglet et register over medlemmer av folketrygden. Revisjonen viste også manglende rutiner og ikt-løsninger for fastsetting, innkreving og rapportering av trygdeavgift. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste at det var tatt initiativ til å få etablert samhandlingsrutiner mellom Skattedirektoratet og Utlendingsdirektoratet. I Innst. S. nr. 120 (2008–2009) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen i merknadene til Dokument nr. 1 for 2007 at:

"Komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger saken og ber om å bli orientert om framdriften i tilknytning til Dokument nr. 1 for budsjettåret 2008."

Revisjonen viser at Arbeids- og velferdsetaten har satt i verk tiltak for å bedre forvaltningen på utenlandsområdet, men at det fremdeles er

utfordringer knyttet til samhandlingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten.³

Departementet uttaler at arbeidet er komplekst, men at direktoratene har startet et samarbeid for å utbedre de svakheter som Riksrevisjonen har påpekt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at de vil prioritere dette arbeidet, slik at behovet og mulighetene for samhandling kan fastslås og det kan lages planer for gjennomføring. Det vises for øvrig til punkt 1.3.1.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Høreapparatformidlingen

Riksrevisjonen har de tre siste årene omtalt svakheter i formidlingen av høreapparater.⁴

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har, i sine merknader til innstilling om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for 2007, bedt om å bli orientert i saken.⁵

"Komiteen stiller seg sterkt kritisk til at departementet fortsatt ikke har etablert en tilfredsstillende ordning for formidling av høreapparater og at det heller ikke er iverksatt tiltak for å sikre at hørselshemmede har fått et tilfredsstillende tilbud i den mellomliggende periode. Komiteen viser til at en enstemmig komité to år på rad har anmodet statsråden om å sørge for et slikt tilbud. Komiteen ber om en særskilt redegjørelse til komiteen om tilbudet til hørselshemmede senest innen 1. februar 2009."

Arbeids- og inkluderingsministeren ga sin redegjørelse til komiteen i februar 2009. Her framgår det at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i løpet av 2008 har arbeidet med å følge opp de faglige anbefalingene fra tidligere Sosial- og helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. De ble oversendt departementene i februar 2008. Videre er arbeidet med å gjennomføre en rekke forbedringstiltak nå igangsatt. Oppfølgingen av tiltakene er presisert gjennom et eget brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet av 8. desember 2008. Dette ligger også til grunn for oppdrag i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2009. De regionale helseforetakene er i tillegg gitt i oppdrag å følge opp tiltakene i oppdragsdokumenter for 2009.

2) Jf. Oppdatert framdriftsplan og kostkalkyle Fase 3 2009 (datert 4. mars 2009) og Oppdatering av kvantitativ usikkerhetsanalyse NAV Pensjonsprogrammet Fase 3 (datert 5. mars 2009).

3) Jf. punkt 1.3.1.

4) Dokument nr. 1 (2006–2007, 2007–2008 og 2008–2009).

5) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.4 Tilskudd til boligsosialt arbeid

I revisjonen for 2007 påviste Riksrevisjonen svakheter ved regelverket vedrørende tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig. Svakheterne besto i at det var vanskelig å identifisere kriterier for måloppnåelse og tildeling, og at kriteriene var spredd på en rekke ulike dokumenter. Videre var det vanskelig å identifisere sammenhengen mellom mål, kriterier og rapporteringskrav. Det manglet rutiner for oppfølging og kontroll av tilskuddsmottakere. Saksbehandlingsprosessen mellom fylkesmennene og Sosial- og helsedirektoratet var ikke sporbar, og vedtak om tilskudd ble ikke alltid dokumentert.

Det er utarbeidet et nytt regelverk for ordningen som trådte i kraft i februar 2009.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.5 Informasjonssikkerhet i trygdeetatens stormaskinmiljø

Riksrevisjonen tok i forbindelse med revisjon av regnskapet for 2005⁶ opp mangler og svakheter ved informasjonssikkerheten i stormaskinmiljøet i tidligere trygdeetaten. Som en oppfølging av dette etablerte Arbeids- og velferdsetaten prosjektet "*Etterlevelse av IKT-sikkerhet (EIS)*" som skulle gjennomføre kortsiktige forbedringer i 2006 og legge grunnlag for flere tiltak i perioden 2007–2009.

Riksrevisjonens oppfølging av området i 2007 viste at etaten hadde utbedret flere svakheter, men at det gjensto et betydelig arbeid for å oppnå tilfredsstillende sikkerhet i stormaskinmiljøet.⁷ Ved behandling av saken i Stortinget påpekte kontroll- og konstitusjonskomiteen at flere av forholdene ble påvist av Riksrevisjonen så tidlig som i 2001, og komiteen fant det uakseptabelt at forholdene ikke var brakt i orden.

EIS-prosjektet ble terminert i 2008, og det ble opprettet et nytt sikkerhetsprosjekt, "*Helhetlig IT-sikkerhet (HITS)*". Hovedmålet for prosjektet har vært å utbedre merknadene fra Riksrevisjonen relatert til stormaskinmiljøet. Et viktig delmål har vært å bygge en modell for logging, overvåking og kontroll som kan gjenbrukes for alle driftsmiljøer, plattformer og applikasjoner.

6) Dokument nr. 1 (2006–2007).

7) Dokument nr. 1 (2008–2009).

Revisjonen av området i 2008 viser at prosjektet har utbedret hoveddelen av Riksrevisjonens merknader, men at det gjenstår tiltak knyttet til planlegging og oppfølging av intern kontroll som skal gjennomføres i 2009. HITS-prosjektet ble lagt ned ved utgangen av 2008. Resterende tiltak planlegges gjennomført i etatens linjeorganisasjon.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.6 Forskutterte dagpenger ved konkurs

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 om svakheter i daværende Aetats forvaltning av ordningen med å forskuttere dagpenger ved konkurs. Det ble blant annet påpekt mangelfull oppfølging av refusjonskrav ved endt forskutteringsperiode. Riksrevisjonen tok også opp manglende totalavstemming av forskutterte dagpenger mot refusjoner.

Arbeids- og velferdsetaten opplyste at den arbeidet med å gjennomgå dagens ordning med utbetaling av lønnsгарantimidler og forskuttering av dagpenger ved konkurs. Hensikten med arbeidet var å oppnå en mer ressurseffektiv, brukervennlig og helhetlig saksbehandling innenfor lønnsгарantiområdet. Etaten opplyste imidlertid at innføring av en bedre systemstøtte for saksfeltet ikke var prioritert i 2008.

Departementet viste til brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til departementet, hvor direktoratet opplyste om at det arbeides med gjennomgang av regelverk og rutiner på området. Departementet uttalte at Riksrevisjonen ville bli holdt orientert om status for dette arbeidet.

I virksomhetsrapporten for 2008 viser Arbeids- og velferdsetaten til omfattende endringsbelastning i forbindelse med reformarbeidet som pågår, og peker på nødvendigheten av streng prioritering med hensyn til nye utviklingsprosjekter. Arbeids- og velferdsetaten vurderer endringer i oppgavefordeling og interne arbeidsprosesser for å forkorte saksbehandlingstiden og effektivisere administrasjonen av ordningen. Et forprosjekt søkes gjennomført i 2009 med sikte på endringsforslag i forbindelse med store satsinger for 2011.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.7 Sametingets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har ved flere anledninger rapportert om svakheter ved tilskuddsforvaltningen i Sametinget. I Dokument nr. 1

(2008–2009), punkt 4.3 "Sametingets tilskuddsforvaltning", opplyser Riksrevisjonen at Sametingets tilskuddsforvaltning og rutinene for internkontroll vil bli fulgt opp.

Revisjonen av regnskapet for 2008 viser at tilskuddsforvaltningen i Sametinget fortsatt ikke er tilfredsstillende. Når det gjelder tidligere påpekte svakheter, blir det opplyst at innføringen av saksbehandlingssystemet Acos WebSak, som skal sikre dokumentasjon av saksbehandlers kontroll, har tatt lengre tid enn forutsatt. Sametinget opplyser videre at status for gjenstående gamle tilsagn ikke er tilfredsstillende. I den forbindelse vil Sametinget videreføre og intensivere arbeidet med oppfølgingen av gamle tilsagn, og fokusere spesielt på områdene læremidler og kultur.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.8 Anskaffelser – Utlendingsdirektoratet

Riksrevisjonen har tidligere konstatert at Utlendingsdirektoratet (UDI) i 2007 ved flere tilfeller har brutt anskaffelsesregelverket.

I løpet av 2008 har UDI igangsatt et eget prosjekt angående anskaffelser. Direktoratet har engasjert et eksternt konsulentselskap for å gi bistand, og det er iverksatt flere tiltak med hensyn til organisering og kvalitet av anskaffelsesprosedyrene. Saken har også vært tema i styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og direktoratet. I tildelingsbrevet for 2009 forventer departementet at UDI følger opp dette tett i 2009.

Departementet uttaler at det vil følge opp saken i den ordinære styringsdialogen med UDI.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

4.1.1 Generelt

Riksrevisjonen har tidligere påpekt utfordringer knyttet til manglende sporbarhet i Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring. For Riksrevisjonen er sporbarhet i departementets styring av underliggende virksomheter en grunnleggende forutsetning for å gjennomføre den kontroll som Stortinget har pålagt. For departementet og underliggende virksomheter kan manglende sporbarhet gi grunnlag for usikkerhet eller

uenighet om hvilke beslutninger som er fattet eller hvilke styringssignaler som er gitt. Virksomhetsplan og referat fra etatsstyringsdialoger er viktige dokumenter i denne sammenheng.

Departementet har i 2008 oversendt en virksomhetsplan hvor informasjon om sentrale milepæler/tidsrammer for måloppnåelsen er utelatt. Dette medfører svekket innsyn og sporbarhet i departementets gjennomføring av budsjettet.

Riksrevisjonen merker seg at utarbeidelse av referater fra etatsstyringsdialogen i en del tilfeller har tatt lang tid og ikke synes å bli prioritert. Dette til tross for at flere av referatene inneholdt temaer av betydning for departementets oppfølging og styring. Møtene omhandlet blant annet de viktigste og mest kritiske utfordringene for Arbeids- og velferdsetaten.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Stortingets forutsetning om at det skal legges til rette for reell kontroll fra Riksrevisjonen, kan anses tilfredsstillt. Riksrevisjonen ber om å få opplyst hvilke tiltak departementet vil iverksette for å sikre tilfredsstillende sporbarhet i styringsdialogen.

4.1.2 Budsjett – regnskap

Revisjonen viser at det i flere tilfeller ikke er gitt tilfredsstillende forklaringer til ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall. Dette gjelder blant annet ufullstendig spesifisering av vesentlig mindreforbruk i forbindelse med NAV-reformen og pensjonsreformen.

Riksrevisjonen viser til at bevilgningsreglementet stiller krav til tilfredsstillende forklaringer og realistisk budsjettering. Departementet vurderer mindreforbruket som et tegn på utfordringer med å periodisere budsjettet, og at det ikke vil få konsekvenser for framdriften i reformløpene. Riksrevisjonen kan ikke se at de forklaringer som er gitt, gir grunnlag for en slik vurdering.

4.1.3 Departementets styring av registerkvalitet og samhandling i utenlandsforvaltningen

Samfunnets tiltakende internasjonalisering medfører at Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten forvalter et stadig økende antall saker med utenlandstilsnitt. Saksbehandlingen omfatter både brukere som bor og/eller arbeider i Norge og på norsk sokkel, og brukere som oppholder seg i utlandet og har rettigheter etter norsk trygdeordning. Forvaltningen av utenlandsområdet er kompleks og krever god informasjonsflyt mellom flere etater som har forvaltningsoppgaver på

området. I oppgaveløsningen benyttes ulike registre, og samhandling er nødvendig for å sikre kvalitet i saksbehandlingen.

Arbeidsinnvandring genererer blant annet et behov for informasjon og forvaltning innen utenlandsområdet i Skatteetaten og Arbeids- og velferds-etaten. Riksrevisjonen er kritisk til at ikt-løsninger og registre med sektorovergripende betydning utvikles i hver etat og at det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger. Som eksempel kan Skatteetaten ikke bruke opplysninger Arbeids- og velferdsetaten har tilgjengelig om unntak fra medlemskap i folketrygden, noe som er avgjørende for Skatteetatens vurdering av arbeidsgiver- og trygdeavgift. Felles registre og informasjonsflyt i forvaltningen på utenlandsområdet blir dermed ikke optimalisert og effektivisert, slik Stortinget har forutsatt.⁸

Mangelfull informasjonsflyt medfører forsinkelser og manglende eller feil utbetaling av blant annet sykepenger til utenlandske EØS-borgere. Videre medfører uklar ansvars- og arbeidsfordeling mellom skatteoppkrever og Arbeids- og velferds-etaten at avgiftsbelegging av utenlandske EØS-borgeres lønnsinntekter, blir ufullstendig. Staten går dermed glipp av inntekter.

Riksrevisjonen har merket seg at det er uklar status for utviklingen av nytt saksbehandlingssystem på utenlandsområdet i Arbeids- og velferdsetaten og at arbeidet har stoppet opp. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke i sterkere grad prioriterer utvikling av helhetlige ikt-løsninger som sikrer registerkvalitet og informasjonsflyt tilpasset dagens behov preget av internasjonalisering.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad legger til rette for og følger opp samhandling i sin styring av forvaltningen på utenlandsområdet, både gjennom styring av underliggende etater og i samhandlingen med andre departementer.

Forholdet blir også tatt opp med Finansdepartementet.

4.1.4 Departementets ansvar for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Tilskuddene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er viktige

8) Jf. Innst. S. nr. 22 (2008–2009) til Dokument nr. 3:12 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor* og Innst. S. nr. 158 (2006–2007) om St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.

virkemidler for integrering og inkludering av innvanderbefolkningen.

Revisjon av tilskuddene viser at det ikke er klart for IMDi og fylkesmannsembetene, som forvalter tilskuddene, om tilskuddene er øremerkede og om det er fastsatt avvik fra normalprosedyren for forvaltningen av dem. Revisjonen viser at det er ulik praksis fylkesmennene imellom. En medvirkende årsak til dette er at departementet ikke har formidlet hovedelementene som gjelder for den enkelte tilskuddsordning slik reglement for økonomistyring i staten tilsier.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser det som viktig at tilskuddene forvaltes i henhold til regelverket. Riksrevisjonen ber departementet om å gjøre rede for hvordan det vil sikre at økonomireglementets bestemmelser oppfylles.

4.2 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er betydelige svakheter i direktoratets tilskuddsforvaltning og lovpålagte tiltak som gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Svakhetene relaterer seg blant annet til

- mangler i vedtaksbrev og individuelle planer for den enkelte innvandrer
- uensartet praksis og andre svakheter i fylkesmennenes forvaltning av tilskuddene
- ufullstendig registrering av opplysninger i NIR, som blant annet fører til misvisende informasjon i IMDi's årsrapport

Riksrevisjonen vil peke på at svakhetene kan påvirke den enkeltes mulighet til integrering og deltakelse i norsk samfunns- og arbeidsliv og ha betydning for behandling av søknader om bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. Riksrevisjonen konstaterer at departementet langt på vei deler Riksrevisjonens bekymring for hvilke konsekvenser svakhetene kan ha for personer i målgruppen.

4.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

- Riksrevisjonen har for de tre siste årene omtalt svakheter i formidlingen av høreapparater. Det er fortsatt ikke etablert en tilfredsstillende ordning for formidling av høreapparater eller iverksatt tiltak for å sikre at hørselshemmede har fått et tilfredsstillende tilbud.
- Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 om svakheter i daværende Aetats forvaltning av ordningen med å forskuttere dagpenger ved konkurs. Det ble blant annet påpekt mangelfull oppfølging av refusjonskrav

ved endt forskutteringsperiode. Riksrevisjonen tok også opp manglende totalavstemming av forskutterte dagpenger mot refusjoner. Arbeid med gjennomgang av regelverk og rutiner for ordningen har ikke blitt prioritert i 2008.

Riksrevisjonen ber om departementets vurdering av den videre oppfølging av ovennevnte forhold.

5 Arbeids- og inkluderingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2009 svart:

[Statsrådets kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger vedrørende Arbeids- og velferdsetaten er gjengitt i Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010).]

"Jeg viser til deres brev av 26. juni 2009, med Riksrevisjonens bemerkninger til Arbeids- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008. Jeg viser også til Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 (Tillegg til Dokument nr. 1 (2009–2010)). Nedenfor følger mine kommentarer til de to dokumentene.

Kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger (avsnitt 4) i Dokument nr.1 (2009–2010):

Generelt

Riksrevisjonen har innledningsvis noen merknader til sporbarheten i Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring. Mer konkret er merknadene knyttet til Arbeids- og inkluderingsdepartementets virksomhetsplan og rutinene for utarbeidelse av referater fra møter som inngår i etatsstyringsdialogen med departementets underliggende virksomheter.

Jeg er enig i at utarbeidelsen av referater fra etatsstyringsdialogen i noen tilfeller har tatt lang tid. Jeg har også merket meg at det i noen tilfeller har vært svikt i rutinene for oversendelse av slike referater til Riksrevisjonen. De interne rutinene i departementet på dette området er nå innskjerpet.

Når det gjelder departementets virksomhetsplan ble denne oversendt Riksrevisjonen uten milepæler/tidsrammer for planlagte aktiviteter. Dette har blant annet sammenheng med at virksomhetsplanleggingen i departementet er en

dynamisk prosess der aktiviteter og milepæler oppdateres gjennom året. Departementet har ikke sett det som hensiktsmessig å gi Riksrevisjonen milepæler/tidsrammer på et gitt tidspunkt, all den tid disse er gjenstand for revidering gjennom året. Jeg er opptatt av å legge til rette for Riksrevisjonens kontrollarbeid, og departementet vil i dialog med Riksrevisjonen søke å finne en form på oversendelsen som er tilfredsstillende.

Budsjett og regnskap

Riksrevisjonen viser til at det i flere tilfeller ikke er gitt tilfredsstillende forklaring til ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall. Jeg vil understreke at jeg er opptatt av realistisk budsjettering. Det kan likevel i enkelte tilfeller oppstå ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall. Jeg viser i denne sammenheng til departementets redegjørelse i forutgående korrespondanse med Riksrevisjonen.

Når det gjelder mindreforbruk av bevilgninger til NAV-reformen og pensjonsreformen vil jeg understreke at en betydelig del av mindreforbruket gjaldt ubrukt usikkerhetsavsetning for IKT-løsning knyttet til NAV- og pensjonsreformen. Dette er prosjekter som er svært omfattende og komplekse. Det er derfor innarbeidet usikkerhetsavsetning i bevilgningen for å møte risiko for overskridelse av kostnadsrammen. I dette tilfellet innebærer mindreforbruk at prosjektene har vært gjennomført innenfor forventet kostnad, og at det ikke har vært behov for å disponere usikkerhetsavsetningen. Departementet vil understreke at usikkerhetsavsetningens karakter tilsier at det er svært krevende å periodisere denne på en god måte. Jeg står fast på min vurdering av at mindreforbruket ikke har fått konsekvenser for framdriften for prosjektene.

Departementets styring av registerkvalitet og samhandling i utenlandsforvaltningen

Jeg har merket meg Riksrevisjonens påpekning av mangelfull informasjonsflyt mellom Arbeids- og velferdsetaten og andre etater. Våren 2008 ble det tatt et formelt initiativ til et samarbeid mellom Skattedirektoratet og Arbeids- og velferdsetaten for å kartlegge etatenes behov for samhandling og informasjonsutveksling på avgifts- og medlemskapsområdet, samt for å utarbeide felles nasjonale samhandlingsrutiner mellom etatene. I løpet av høsten 2008 ble det gjennomført møter mellom etatene. Samarbeidet mellom de to etatene videreføres i 2009.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke i sterkere grad prioriterer utvikling av helhetlige IKT-løsninger som sikrer registerkvalitet og informasjonsflyt tilpasset dagens behov preget av internasjonalisering. Som også Riksrevisjonen har påpekt i andre sammenhenger, er det flere områder der det er ønskelig å utvikle nye IKT-løsninger innenfor etatens ansvarsområde. Ut fra en samlet vurdering av risiko og vesentlighet for Arbeids- og velferdsetaten har det hittil ikke vært rom for å iverksette et slikt utviklingsprosjekt som Riksrevisjonen etterlyser. Dette har blant annet sammenheng med at det allerede pågår omfattende og komplekse IKT-prosjekter i etaten som IKT-løsning for pensjonsreformen og implementering av IKT-løsninger på nye NAV-kontorer. Jeg vil imidlertid understreke at det er dialog med direktoratet om utvikling av nytt IKT-basert medlemskapsregister på utenlandsområdet innenfor rammen av en samlet IKT-strategi for Arbeids- og velferdsetaten. Jeg er enig i at det i den forbindelse også er hensiktsmessig å ha dialog med Skatteetaten og Finansdepartementet.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

I Riksrevisjonens brev punkt 1.3.2 skriver man at det bevilges midler til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere gjennom seks separate tilskuddsordninger. Jeg ønsker å klarlegge dette punktet. Det bevilges midler til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere gjennom tre separate tilskuddsordninger:

1. tilskuddsordning til opplæring etter introduksjonsloven
2. overgangsordningen
3. tilskudd til norskopplæring for asylsøkere

Førstnevnte ordning består av tre ulike del-elementer: per capita-tilskudd, resultattilskudd og grunntilskudd. Fra 2009 erstattet grunntilskuddet det tidligere skjønntilskuddet i denne ordningen. Overgangsordningen gjelder innvandrere som har fått oppholds- eller arbeidstillatelse før 1. september 2005. Overgangsordningen er et ordinært øremerket tilskudd som opphører 1. september 2010. Tilskudd til opplæring av asylsøkere er en per capita-ordning, og reglene om avregning i 6.3.5 i Bestemmelser om økonomistyring i staten kommer bare til anvendelse hvis tilskuddet er utbetalt på feilaktig grunnlag.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen etterspør tydelig kommunikasjon fra departementets side om kriterier for måloppnåelse og bestemmelser for oppfølging og kontroll.

Riksrevisjonen mener at det er betydelige svakheter i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) sin forvaltning av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Riksrevisjonen mener dette kan få følger for den enkeltes mulighet til å integreres og delta i norsk samfunns- og arbeidsliv. Jeg erkjenner at en god tilskuddsforvaltning er viktig for å sikre kvalitet i opplæringen og den enkeltes rettssikkerhet. Direktoratets tilskuddsforvaltning vil bli fulgt opp gjennom relevante tiltak.

Riksrevisjonen peker på svakheter i kommunenes håndtering av lovpålagte oppgaver. Jeg vil understreke at det er kommunene som har ansvaret for å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tråd med introduksjonsloven. IMDi veileder kommunene, men har ingen sanksjonsmuligheter når kommunene ikke overholder sine plikter, for eksempel når det gjelder kommunenes plikt til å registrere opplysninger i Nasjonalt introduksjonsregister eller mangelfulle individuelle planer. Departementet vil imidlertid følge opp at IMDi ivaretar sin rolle i å rettlede og støtte kommunene slik at de kan utføre sine oppgaver i henhold til lov og regelverk.

Jeg ser alvorlig på de konsekvenser svakheter i håndteringen av lovpålagte oppgaver kan få for personer i målgruppen for opplæringen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i brev av 25. juni 2009 sendt på alminnelig høring et forslag om å innføre fylkesmannstilsyn og plikt for kommunene til å føre intern kontroll med ordningene i introduksjonsloven, herunder ordningen med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Riksrevisjonen peker også på svakheter i fylkesmennenes forvaltning av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Fylkesmennene har fått delegert dette ansvaret fra IMDi. IMDi vil utarbeide nødvendige rutiner for en ensartet og korrekt forvaltningspraksis.

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Høreapparater

Jeg viser til mitt brev til Kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 2.2.2009 med en særskilt redegjørelse om saken. Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

har gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet og de fire regionale helseforetakene i oppdrag å inngå en samarbeidsavtale om høreapparatformidlingen. Direktoratet og helseforetakene har også dialog med brukerorganisasjonene om saken. Det er også etablert en arbeidsgruppe på tvers av etatene som skal se på retningslinjer for lager, logistikk og refusjon av høreapparater.

Departementet vil følge opp denne saken og har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om særskilt rapportering på området.

Ordningen med å forskuttere dagpenger ved konkurs

Jeg har merket meg Riksrevisjonens bemerkning vedrørende denne saken. Som tidligere opplyst arbeider Arbeids- og velferdsdirektoratet med å gjennomgå dagens ordning med utbetaling av lønnsгарантиmidler og forskuttering av dagpenger ved konkurs. Formålet med arbeidet er en mer ressurseffektiv, brukervennlig og helhetlig saksbehandling innenfor lønnsгарантиområdet. Departementet vil følge opp saken i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Kommentarer til Riksrevisjonens omtale styring og gjennomføring av pensjonsreformen/-programmet (avsnitt 3.1) i Dokument nr.1 (2009-2010):

Arbeidet med pensjonsreformen er svært omfattende, har pågått over mange år og inkluderer alle deler av pensjonssystemet. Pensjonsreformen er basert på flere politiske forlik som omfatter de fleste partiene på Stortinget og på avtaler mellom partene i arbeidslivet. Det er viktig med tidsplaner både for arbeidet med utarbeiding av nytt regelverk og for arbeidet med den praktiske gjennomføringen av reformen. Tidsplanene skal være så realistiske som mulig, men må også sikre at gjennomføringen av reformen ikke tar for lang tid. Departementet har helt fra starten av arbeidet med pensjonsreformen hatt tidsplaner for regelverksarbeidet, men i en så komplisert reform, både politisk og administrativt, og som pågår over så lang tid, er det vanskelig å unngå at det blir justeringer i tidsplanene.

I St.meld. nr. 5 (2006-2007) ble det lagt til grunn at pensjonsreformen skulle gjennomføres fra 2010. Planene for regelverksarbeidet i 2007 bygde på denne forutsetningen. I forbindelse med høringen av forslag til lovregler om ny alderspensjon i folketrygden våren 2008 påpekte flere høringsinstanser, herunder Arbeids- og velferdsdirektoratet og andre pensjonsleverandører,

at det var behov for mer tid til å forberede innføringen av ny alderspensjon.

Departementet varslet i St.prp. nr. 1 (2008-2009) at iverksettelsen av fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden ville bli foreslått forskjøvet til 1. januar 2011. Dette ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 37 (2008-2009) om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon). Regjeringens lovforslag om ny alderspensjon i folketrygden ble vedtatt av et bredt flertall i Stortinget og sanksjonert 5. juni 2009, jf. Besl. O. nr. 81 (2008-2009), lov nr. 32 (AID).

I forbindelse med forskyvningen av iverksettelsestidspunktet for fleksibelt uttak av alderspensjon til 1. januar 2011 utarbeidet departementet i samråd med Arbeids- og velferdsdirektoratet en tidsplan for det gjenstående arbeidet med regelverksavklaringer. I samsvar med planen gjorde departementet Arbeids- og velferdsdirektoratet kjent med innholdet i regelverket om ny alderspensjon og utkast til tre forskrifter i desember 2008 slik at direktoratet kunne legge dette til grunn for arbeidet med IKT-løsningene. Videre gjorde departementet direktoratet kjent med utkast til andre regler før påske 2009. Departementet vil i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeide med sikte på at gjenstående regelverksavklaringer skjer i henhold til plan.

Riksrevisjonen viser til at det i en oppdatert usikkerhetsanalyse for pensjonsprogrammets fase 3 fremgår at forsinkelser i regelverksarbeidet kan resultere i en kostnadsøkning på 120-150 mill. kroner. Departementet vil i den forbindelse vise til den eksterne kvalitetssikringen (KS2) av pensjonsprogrammets fase 3 datert 31.10.2008, og som Riksrevisjonen tidligere har fått kopi av. Kvalitetssikrer presiserte at forsinkelser knyttet til regelverket er en betydelig usikkerhetsfaktor. Denne usikkerheten ble det tatt høyde for i bevilgningen for 2009. Dette er også reflektert i den oppdaterte usikkerhetsanalysen som Riksrevisjonen viser til. Det er imidlertid ingen indikasjoner på at usikkerheten har økt ut over det som den eksterne kvalitetssikrer har påpekt."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 13 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to revisjonsbrev med merknader til Arbeids- og velferdsetaten og til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Merknadene til Arbeids- og velferdsetaten er behandlet i Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010).

6.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

6.1.1 Generelt

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet har oversendt en virksomhetsplan for 2008 der informasjon om sentrale milepæler for gjennomføring av arbeidet er utelatt. Dette medfører svekket innsyn og sporbarhet i departementets gjennomføring av budsjettet. Riksrevisjonen har forståelse for at virksomhetsplanleggingen er en dynamisk prosess der aktiviteter og milepæler oppdateres gjennom året, men understreker at det er opp til Riksrevisjonen å vurdere hva som er nødvendig informasjon for kontrollhensyn. Det er positivt at departementet er opptatt av å legge til rette for Riksrevisjonens kontrollarbeid og at det i dialog med Riksrevisjonen vil søke å finne en form på oversendelsen som er tilfredsstillende.

Referater fra styringsdialogen er viktig dokumentasjon i etatsstyringen. Riksrevisjonen finner det uheldig at utarbeidelse av referater fra etatsstyringsdialogen ikke er gitt tilstrekkelig prioritet og i en del tilfeller har tatt svært lang tid. Dette til tross for at flere av referatene omhandler de viktigste og mest kritiske utfordringene for Arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen er tilfreds med at rutineene på dette området nå er innskjerpet og understreker betydningen av at styringssignaler dokumenteres slik at man unngår usikkerhet eller uenighet om hvilke beslutninger som er fattet eller hvilke styringssignaler som er gitt.

6.1.2 Budsjett – regnskap

En reell kontroll av statsregnskapet forutsetter at departementets disposisjoner er sporbare. Dersom forklaringene ikke er tilfredsstillende er det vanskelig å vurdere i hvilken grad målet med bevilgningen er nådd.

Revisjonen viser at det i flere tilfeller ikke er gitt tilfredsstillende forklaringer til statsregnskapet til ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall. Dette gjelder blant annet ufullstendig spesifisering av vesentlig mindreforbruk i forbindelse med NAV-reformen og pensjonsreformen.

Riksrevisjonen merker seg at departementet i brev av 15. august 2009 forklarer at mindre-

forbruket av bevilgninger til NAV-reformen og pensjonsreformen delvis skyldes ubrukt usikkerhetsavsetninger for ikt-løsningen knyttet til reformene og periodiseringsutfordringer. Mindreforbruket har ifølge departementet ikke fått konsekvenser for framdriften for prosjektene.

Riksrevisjonen viser til at bevilgningsreglementet stiller krav til tilfredsstillende forklaringer og realistisk budsjettering. Riksrevisjonen forutsetter at departementet for framtiden etterlever kravene i regelverket og gir Riksrevisjonen nødvendig informasjon om vesentlige avvik ved oversendelsen av forklaringene.

6.1.3 Styring av registerkvalitet og samhandling i utenlandsforvaltningen

Saksbehandlingen på utenlandsområdet er kompleks og omfatter både brukere som bor og/eller arbeider i Norge og på norsk sokkel, samt brukere som oppholder seg i utlandet og har rettigheter etter norsk trygdlovgivning. Dette krever god informasjonsflyt mellom flere etater som har forvaltningsoppgaver på området, blant annet mellom Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet.

Riksrevisjonen finner det uheldig at ikt-løsninger og registre med sektorovergripende betydning utvikles i den enkelte etat, og at det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger. Felles registre og informasjonsflyt i forvaltningen på utenlandsområdet blir dermed ikke optimalisert og effektivisert, slik Stortinget har forutsatt.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at informasjonsflyten mellom Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten ikke er tilfredsstillende. For eksempel kan Skatteetaten ikke bruke opplysninger Arbeids- og velferdsetaten har tilgjengelig om unntak fra medlemskap i folketrygden, noe som er avgjørende for Skatteetatens vurdering av arbeidsgiver- og trygdeavgift.

Mangelfull informasjonsflyt fører også til forsinkelser, manglende eller feil utbetaling av blant annet sykepengene til utenlandske EØS-borgere. Videre fører uklar ansvars- og arbeidsfordeling mellom skatteoppkrever og Arbeids- og velferdsetaten til at avgiftsbelegging av utenlandske EØS-borgeres lønnsinntekter blir ufullstendig. Staten går dermed glipp av inntekter.

Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet har stoppet opp når det gjelder utviklingen av nytt

saksbehandlingssystem på utenlandsområdet og at det er uklart hva som skal skje videre. Riksrevisjonen har forståelse for at det ikke har vært rom for å iverksette nye utviklingsprosjekter på grunn av andre omfattende og komplekse ikt-prosjekter i NAV. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det utarbeides en plan for når utviklingen av et nytt system kan gis prioritet.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke i sterkere grad har bidratt til utvikling av helhetlige ikt-løsninger som sikrer registerkvalitet og informasjonsflyt tilpasset dagens behov preget av økt internasjonalisering. Riksrevisjonen forutsetter at dialogen mellom Skattedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet videreføres. Departementet bør legge til rette for og følge opp at de ikt-løsninger som nå utvikles sikrer registerkvalitet, informasjonsflyt og ulike etaters informasjonsbehov på tvers av sektorer.

Ovennevnte forhold er også tatt opp med Finansdepartementet.

6.1.4 Departementets ansvar for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Tilskuddene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er viktige virkemidler for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Det er i 2008 bevilget 1 320 mill. kroner til disse tilskuddsordningene.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har ivaretatt sitt ansvar for å fastsette hovedelementene som gjelder for den enkelte tilskuddsordning og formidle disse til tilskuddsforvalterne, jf. kravene i økonomiregelverket. Revisjon av tilskuddene viser at det ikke er klart for IMDi og fylkesmannsembetene, som forvalter tilskuddene, om tilskuddene er øremerkede og om det er fastsatt avvik fra normalprosedyren for forvaltningen av dem. Revisjonen viser også at det er ulik praksis fylkesmennene imellom.

Departementet uttaler at det har merket seg at Riksrevisjonen etterspør tydelig kommunikasjon fra departementets side om kriterier for mål-oppnåelse og bestemmelser for oppfølging og kontroll. Det framgår imidlertid ikke av svaret hva departementet vil gjøre for å ivareta dette.

6.2 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er betydelige svakheter i direktoratets tilskuddsforvaltning og i lovpålagte tiltak som gjelder opplæring i norsk og

samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kontroll av området viser mangler i forvaltningen, så vel hos IMDi som hos fylkesmennene og i kommunene. Svakheter relaterer seg blant annet til mangler i vedtaksbrev og individuelle planer for den enkelte innvandrer og uensartet praksis i fylkesmennenes forvaltning av tilskuddene. I tillegg er det ufullstendig registrering av opplysninger i Nasjonalt Introduksjonsregister. Riksrevisjonen er bekymret for at disse svakhetene kan påvirke voksne innvandreres mulighet til integrering og deltakelse i norsk samfunns- og arbeidsliv.

Riksrevisjonen er fornøyd med at departementet nå, gjennom forskjellige tiltak, søker å ivareta sitt overordnede ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Riksrevisjonen ser positivt på at tiltakene både innebærer ordinær styring og oppfølging av statlige virksomheter og forslag om lovendringer for å følge opp kommunene som ikke er underlagt direkte statlig styring.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- styring og gjennomføring av pensjonsreformen/-programmet
- Arbeids- og velferdsetatens arbeid med utenlandsområdet
- tilskudd til boligsosialt arbeid
- informasjonssikkerhet i trykdeetatens stormaskinmiljø
- sametingets tilskuddsforvaltning
- anskaffelser i Utlendingsdirektoratet

Videre oppfølging av følgende saker vil bli rapportert særskilt neste år:

Høreapparatformidlingen

Riksrevisjonen har de tre siste årene omtalt svakheter i formidlingen av høreapparater. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har, i sine merknader til innstilling om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for 2007, bedt om å bli orientert i saken.

Riksrevisjonen registrerer at Arbeids- og velferdsdirektoratet og de fire regionale helseforetakene har fått i oppdrag å inngå en samarbeidsavtale om høreapparatformidlingen. Direktoratet og helseforetakene har dialog med brukerorganisasjonene, og det er etablert en arbeidsgruppe som skal se på retningslinjer for lager, logistikk og refusjon av høreapparater.

Riksrevisjonen kan ikke se at ovennevnte tiltak har bidratt til å bedre brukernes situasjon i 2008. Det synes uklart når hørselshemmede kan sikres et tilfredsstillende tilbud.

Forskutterte dagpenger ved konkurs

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 om svakheter i daværende Aetats forvaltning av ordningen med å forskuttere dagpenger ved konkurs. Det ble blant annet påpekt mangelfull oppfølging av refusjonskrav ved endt forskutteringsperiode. Riksrevisjonen tok også opp manglende totalavstemming av forskutterte dagpenger mot refusjoner.

Departementet har opplyst at Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med å gjennomgå dagens ordning med utbetaling av lønnsgaranti-midler og forskuttering av dagpenger ved konkurs, og at de vil følge opp saken i styringsdialogen med direktoratet. Formålet med arbeidet er en mer ressurseffektiv, brukervennlig og helhetlig saksbehandling innenfor lønnsgaranti-området.

Riksrevisjonen konstaterer at arbeidet med regelverk og rutiner for ordningen ikke ble prioritert i 2008, og tar til etterretning at et forprosjekt søkes gjennomført i 2009 med sikte på endringsforslag i forbindelse med store satsinger for 2011. Riksrevisjonen vil kontrollere området i 2009.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte. Videre pågår det en forvaltningsrevisjon av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse, effektivitet og virkemiddelbruk.

Det vises også til Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeidslivssentrene og tilretteleggings-tilskuddet, Dokument nr. 3:15 (2008–2009).

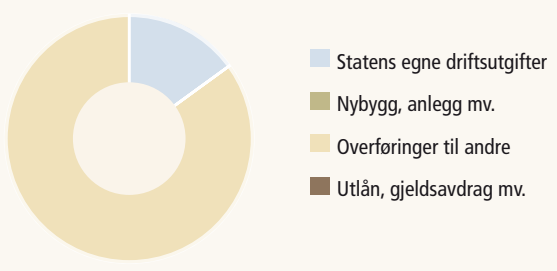
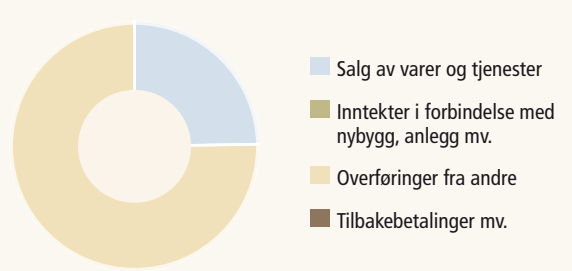
Barne- og likestillingsdepartementet

1 Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	29	35 291	35 319	35 498	45
Inntekter		1 022		1 148	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Barne- og likestillingsdepartementets ansvarsområde:	Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
8 virksomheter	
Ovennevnte utgifter inkluderer også programkategori 28.50 Stønad ved fødsel og adopsjon (Folketrygden) som forvaltes av NAV.	

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådens forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Saksbehandlingstid hos fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Innledning

Saksbehandlingstiden i barnevernssaker i Fylkesnemndene har økt over flere år. I 2008 ble 89 prosent av sakene ikke behandlet innen barnevernlovens mål om fire ukers frist. Årsakene til lang saksbehandlingstid er i hovedsak økt saksmengde, nemndenes saksbehandlingskapasitet og svakheter i fylkesnemndenes rutiner for å sikre effektiv saksstyring. Med bakgrunn i resultatene kan det stilles spørsmål ved om departementet har tilfredsstillende styring av fylkesnemndene.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker fattet vedtak om plassering av barn og unge utenfor hjemmet. Tolv fylkesnemnder er organisert i fire regionale enheter. Én fylkesnemndleder i hver region har administrativt ansvar (regionleder). Barnevernssakene utgjør om lag 95 prosent av fylkesnemndenes saker. I 2008 hadde fylkesnemndene et budsjett på 111,4 mill. kroner.

Saksbehandlingsreglene for fylkesnemndene er regulert i barnevernloven. Det er et generelt krav om rask saksbehandling av hensyn til barnets beste. Nye saksbehandlingsregler trådte i kraft 1. januar 2008. Formålet med lovendringen var å vurdere muligheten for kostnadsbesparende og effektivitetsfremmende forenklinger og å legge til rette for en enhetlig og hensiktsmessig saksbehandling.

Riksrevisjonen har revidert fylkesnemndenes saksbehandlingstid, og årsaker til lang saksbehandlingstid for barnevernssaker.

Saksbehandlingstid

Lang saksbehandlingstid fra mottak av sak til forhandlingsmøtets første dag

Revisjonen viser at 89 prosent av sakene i 2008 hadde en saksbehandlingstid som var lengre enn barnevernlovens mål om fire uker fra mottak av sak til forhandlingsmøtets første dag. Det er

betydelig variasjon mellom fylkesnemndene når det gjelder saksbehandlingstid i samme type saker.

Resultatet av revisjonen viser følgende:

- kun en liten andel av barnevernssakene ble behandlet innen fire uker
- gjennomsnittlig saksbehandlingstid varierer mellom nemndene fra 52 til 86 dager
- det er betydelig variasjon mellom nemndene når det gjelder saksbehandlingstid i samme type saker
- det er små endringer i saksbehandlingstid etter innføring av nye saksbehandlingsregler.
- saker om plassering i atferdsinstitusjon¹ har kortere gjennomsnittlig saksbehandlingstid enn andre saker. Saksbehandlingstiden varierte fra 34 til 75 dager i de ulike fylkesnemndene
- gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker om omsorgsovertakelse² var fra 70 til 133 dager

Departementet uttaler at det ikke er tilfredsstillende at en så stor andel saker har en saksbehandlingstid langt over lovens mål om fire uker. Departementet er heller ikke fornøyd med at det er så stor variasjon i saksbehandlingstiden mellom de enkelte fylkesnemndene, og vil fokusere på dette i styringsdialogen.

For lang saksbehandlingstid fra forhandlingsmøtet er avsluttet til vedtak foreligger

Fylkesnemnda skal treffe vedtak snarest mulig og senest to uker etter at et forhandlingsmøte er avsluttet, så sant dette er praktisk mulig.

Revisjonen viser at det i én nemnd foreligger vedtak senere enn fristen i 45 prosent av sakene. I ytterligere fire fylkesnemnder foreligger vedtak senere enn fristen i mer enn 10 prosent av sakene.

Departementet opplyser at det er føringer i virksomhetsplanen om at nemndene så langt det er mulig, skal sende vedtaket innen ni dager etter avholdt forhandlingsmøte. Departementet vil ta opp variasjoner mellom nemndene i styringsdialogen.

Lang saksbehandlingstid for saker med forenklet behandling

De nye saksbehandlingsreglene legger vekt på at ressursbruken i en sak skal være tilpasset saken, og det skal tilrettelegges for mer effektiv saksbehandling. Som følge av dette kan det derfor

1) Barnevernloven § 4–24 Plassering og tilbakehold i institusjon mot eget samtykke.

2) Barnevernloven § 4–12 Vedtak om å overta omsorgen for et barn

treffes vedtak uten forhandlingsmøte når partene samtykker til det og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder.

Revisjonen viser at 82 prosent av sakene som behandles forenklet uten forhandlingsmøte, ikke behandles innen fire uker. En fylkesnemnd behandler ingen av sakene med forenklet saksbehandling innen fire uker. Fylkesnemnda med kortest saksbehandlingstid behandler ca. 32 prosent av sakene innen fire uker. Det har ikke skjedd vesentlige forbedringer i saksbehandlingstiden siden innføringen av det nye regelverket.

Departementet uttaler at det ikke er fornøyd med saksbehandlingstiden på denne type saker.

Reduksjon i saksbehandlingstiden for klager på akuttvedtak

Behandling av klagesaker tok tidligere svært lang tid. Ifølge de nye saksbehandlingsreglene skal vedtak i klagesaker foreligge innen én uke etter at fylkesnemnda mottar saken.

Revisjonen viser at fylkesnemndene har redusert saksbehandlingstiden for klagesaker i tråd med intensjonene fra 2007 til 2008. Sju nemnder behandler over 90 prosent av sakene innen én uke, mens ytterligere fire nemnder behandler over 80 prosent av sakene innen én uke.

Årsaker til lang saksbehandlingstid

Utilstrekkelig kapasitet i fylkesnemnda

Revisjonen viser at saksmengden i gjennomsnitt økte med 40 prosent fra 2003 til 2008, herunder 12 prosent siste år. I enkelte nemnder ble saksmengden doblet, mens den i andre var mer stabil.

Det ble i liten grad tilført nye ressurser i takt med den økte saksmengden fram til 2007. De siste to årene har departementet økt antall årsverk for nemndledere med 14 årsverk, hvorav 12 er engasjementer. Stillinger er tildelt på bakgrunn av saksmengde, saksbehandlingstid og antall saker per nemndleder. For flere nemnder har tildelingen av nye årsverk kommet sent i forhold til økningen i saksmengden, og dette har ført til redusert saksbehandlingsskapasitet i perioder.

Departementet peker på at det er vanskelig å forutse og reagere raskt nok i en situasjon hvor saksmengden øker ca. 10 prosent årlig. Det er heller ikke gitt hvordan utviklingen i saksinngangen totalt sett og i den enkelte nemnd vil være i perioden framover. Engasjementer

er benyttet da dette har gitt nødvendig fleksibilitet både administrativt og økonomisk, samt at det har hjulpet fylkesnemndene i situasjoner med etterslep av saker.

Utilstrekkelig saksstyring

For å oppfylle kravene i barnevernloven om en betryggende, rask og tillitskapende saksbehandling, forventes det at fylkesnemndlederne driver aktiv saksstyring. Dette betyr at de må ta selvstendig stilling til tidsbruken og saksbehandlingens omfang.

Revisjonen viser at fylkesnemndene kan redusere saksbehandlingstiden ved å forbedre rutinene og ha en mer aktiv saksstyring:

- Nemnder har ikke i tilstrekkelig grad avpasset arbeidsprosessene til sakenes art, omfang og vanskelighetsgrad. Mer aktiv saksstyring vil kunne føre til at sakens omfang begrenses og at forhandlingsmøtets lengde reduseres.
- Nemndene benytter i liten grad barnevernlovens åpning for å benytte forberedende møter på telefon. Disse møtene kan bidra til å gjøre den videre saksbehandlingen mer konsentrert ved at unødvendig bevisførsel og argumentasjon unngås.
- Det er stor variasjon i hvor mange saker hver nemndleder behandler i året, fra 52 til 123 saker. Selv om kompleksiteten og saksmengden per nemndleder varierer, kan dette tyde på ulikheter i saksstyringen.
- Nemndene har redusert bruk av utvidet nemnd i tråd med forventningene om tilpasning av ressursbruk, saksomfang og karakter.

Departementet mener at aktiv saksstyring kan korte ned møtetiden i nemnda, men dette vil samtidig legge mer beslag på nemndleders ressurser i saksforberedelsen.

Virksomhetsstyringen i fylkesnemndene bør videreutvikles

Fylkesnemndenes interne styring tilfredsstiller ikke kravene til styring i økonomireglementet. Regionene fungerer i begrenset grad som en administrativ enhet. Nemndene følger forskjellige rutiner for saksstyring og kvalitetssikring.

Revisjonen viser følgende:

- fylkesnemndene har ulike rutiner og praksis for når saker berammes
- regionlederne benytter relativt lite tid på administrasjon og oppfølging, og uforholdsmessig mye tid på saksbehandling

- fylkesnemndene benytter i begrenset grad muligheten til å utveksle ressurser gjennom å engasjere nemndledere fra andre fylkesnemnder for å behandle saker
- siden 2008 har fylkesnemndene hatt fullmakt til å engasjere eksterne jurister for å øke saksbehandlingsskapasiteten. Dette er et virkemiddel som i ulik grad benyttes
- revisjonen viser at fylkesnemndene ikke har utarbeidet felles rutiner for kvalitetssikring av registreringene i saksbehandlingssystemet Sakarias, og at regionene derfor i ulik grad kvalitetssikrer dataene

Departementet har nedsatt en arbeidsgruppe som blant annet skal utrede forhold ved saksbehandlingen og oppdatere fylkesnemndenes felles rutiner. Departementet er videre enig i at det er mangler ved statistikken som hentes fra saksbehandlingssystemet, og arbeidet med utvikling og kvalitetssikring vil derfor prioriteres. Siden det er stor forskjell på fylkesnemndenes størrelse og virkeområde, må rutiner tilpasses den enkeltes spesielle behov.

Barne- og likestillingsdepartementets etatsstyring

Departementets disponeringsskriv inneholder i liten grad konkrete styringsparametre. Disponeringsskrivene er utformet likt overfor alle regionene. Styringsparametre og krav til tiltak og rapportering er ikke utformet i forhold til regionenes ulike utfordringer. Rapporteringen fra regionene har begrenset grad av informasjon om resultater og måloppnåelse, blant annet rapporterer ikke regionene om antall saker som blir behandlet innen fire uker.

Departementet skal i løpet av 2009 opprette en sentral enhet som skal overta etatslederansvaret for fylkesnemndene. Enheten skal styres av en direktør og vil få en stab med kompetanse på økonomi, personal og ikt. Regionlederne skal beholde resultat- og personalansvaret.

Departementet oppgir at de i sitt arbeid med etatsstyringen har lagt vekt på de utfordringer etaten har hatt som følge av aktivitetsveksten de siste fire årene. Både nytilsetninger og andre viktige utviklingsoppgaver er blitt utsatt som følge av dette. Departementet er enig i at det er mangler ved regionenes rapportering, og vil arbeide videre med å presisere krav til rapportering og departementets oppfølging av rapporteringen.

1.3.2 Svakheter i forvaltningen av tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn og unge i 23 bykommuner

Barne- og likestillingsdepartementets forvaltning av *Tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn og unge i 23 bykommuner* bryter med krav i regelverket for økonomistyring i staten.

Formålet med tilskuddsordningen er å bedre oppveksten og levekårene for barn og unge i 23 byer og sju utvalgte bydeler som er preget av fattigdomsproblemer og opphopning av levekårsulemper. Departementet innehar rollen som etablerer og forvalter av tilskuddsordningen. Deler av forvaltningen er delegert til bykommunene. I 2008 utgjorde tilskuddet 31,5 mill. kroner. Riksrevisjonen har kontrollert fire kommuner og to bydeler i Oslo som til sammen mottok 8,6 mill. kroner i 2008.

Revisjonen viser:

- *Upresist og mangelfullt regelverk*
Upresist regelverk for tilskuddsordningen gjør at det ikke er en klar forståelse i kommunene for hva slags tiltak det kan gis støtte til, og hva slags tiltak som bør prioriteres.
- *Manglende kriterier for måloppnåelse*
Manglende kriterier gjør det vanskelig å vurdere måloppnåelse for ordningen.
- *Vage krav til kunngjøring*
Kravene til kunngjøring er utydelige. Enkelte kommuner velger å ikke kunngjøre tilskuddet. Dette kan føre til at aktuelle tiltakseiere ikke blir gjort kjent med muligheten for å søke om tilskuddsmidler.
- *Tungrodd søknadsbehandling*
Det tar tid før tilskuddsmidlene blir utbetalt fordi både kommunene og departementet skal behandle søknadene. Lang søknadsbehandling har resultert i at tiltak for barn og unge med fattigdomsproblemer har blitt forsinket eller ikke iverksatt.
- *Svak oppfølging og kontroll*
Departementet har ikke plassert ansvaret for oppfølging og kontroll med aktivitet eller økonomi. Revisjonen har avdekket ureglementær bruk av tilskuddmidler.
- *Manglende rapportering om måloppnåelse*
Rapporteringen gir i liten grad informasjon om måloppnåelse og om midlene er benyttet i tråd med søknad og formål.
- *Manglende evaluering*
Tilskuddsordningen er ikke evaluert. Dermed vet ikke departementet i hvilken grad tilskuddet bidrar til å bedre oppvekst og levekår for barn og unge med fattigdomsproblemer, eller om det bør settes inn tiltak som kan bedre måloppnåelsen.

Departementet sier seg enig i at rundskrivet på en rekke punkter er upresist, og vil gjøre rundskrivet tydeligere. Blant annet vil det bli stilt krav til kunngjøring og presisering av kommunenes ansvar for å foreta kontroll av ikke-kommunale tiltak. Videre vil departementet utarbeide en søknadsveileder som skal sendes bykommunene sammen med det årlige rundskrivet, og departementet har startet arbeidet med å evaluere ordningen.

Departementet ser ikke noen grunn til å endre organiseringen av søknadsbehandlingen siden forvaltningsmessig effektivitet og hensiktsmessighet med jevne mellomrom vurderes, og dette vil kunne synliggjøres i den planlagte evalueringen.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til regnskapene.

3 Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Større merutgifter i regnskapet til Barne-, ungdoms- og familieetaten

I 2007 hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til store merutgifter i Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetat) regnskap under kapittel 0855 "Statlig forvaltning av barnevernet". Dette til tross for at virksomheten hadde fått en tilleggsbevilgning. Bevilgningen var overskredet med 32,2 mill. kroner. I tillegg hadde Bufetat leverandørgjeld på 28,4 mill. kroner som var forfalt ved årsskiftet, men ikke bokført.

Komiteen uttalte at den for tidligere regnskapsår har understreket departementets ansvar for en realistisk budsjettering av Bufetats virksomhet, og ba statsråden fokusere særlig på dette.

Resultatet av revisjonen viser at Bufetat i 2008 ikke har overskredet budsjettet.

Saken avsluttes.

3.2 Feil i departementets overføring av ubrukte bevilgninger til Forbrukerombudet

I 2007 hadde Riksrevisjonen merknader til at departementet ikke reduserte overføringen av ubrukte midler til 2008 til Forbrukerombudet

som følge av at Forbrukerombudet inntektsførte 829 000 kroner for mye på kapittel 3868 *Forbrukerombudet, post 01 Refusjon og diverse inntekter*.

Resultatet av revisjonen 2008 viser at de påpekte forhold er rettet opp, jf. punkt 3.5.

Saken avsluttes.

3.3 Innføring av risikostyring i Barne- og likestillingsdepartementet og underliggende virksomheter

I 2007 hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til at det kun var departementet og Bufetat som hadde påbegynt innføring av risikostyring og hadde framdriftsplaner. Status var varierende i de øvrige virksomhetene. Departementet uttalte at de i styringsdialogen ville forsikre seg om at virksomhetene utarbeidet planer for innføring av risikovurderinger. Disse skulle knyttes til virksomhetens øvrige planer.

Revisjonen for 2008 viser at det fortsatt er virksomheter under departementet som kun har risikovurdert en eller to av virksomhetens del- eller resultatmål. Styringsdialogen gjenspeiler ikke at departementet har fulgt opp kravet om innføring av risikostyring fra tildelingsbrevet. Departementet har heller ikke forsikret seg om at etatene har utarbeidet planer for innføring av risikovurdering knyttet til virksomhetens øvrige planer.

Departementet viser til at krav om risikostyring er innarbeidet i tildelingsbrevene for 2008. Alle virksomheter er i gang med risikovurderingsarbeidet, men departementet sier seg enig i at enkelte virksomheter burde ha kommet lenger. Departementet er enig i at det videre arbeidet med risikovurdering bør være et tema i styringsdialogen med virksomhetene i 2009.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4 Barne-, ungdoms- og familieetaten

Riksrevisjonen hadde i 2007 vesentlige merknader til regnskapet for Bufetat og gjennomføring av budsjettet. Dokument nr. 3:6 (2007–2008) *Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat* hadde merknader til kostnadseffektiv drift, herunder andelen institusjonsplasser kjøpt etter konkurranse. Dette forholdet er fulgt opp sammen med oppfølgingen av merknadene til regnskapet for 2007.

3.4.1 Kjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner

Konkurransesatt etter regelverket for offentlige anskaffelser

I 2007 hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader til Bufetats brudd på anskaffelsesregelverket. Det var manglende eller mangelfull dokumentasjon av kjøp av plasser i barnevernsinstitusjoner, noe som gjorde det vanskelig å etterprøve anskaffelsene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba om å bli orientert i tilknytning til Dokument nr. 1 for budsjettåret 2008.

Revisjonen for 2008 viser at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har sentralisert kjøp av barnevernplasser etter konkurranse og bygd opp et kompetansemiljø i direktoratet. Kravspesifikasjonen er tydeliggjort og direktoratet kan nå vurdere og sammenligne leverandører på landsbasis. Bufetat har fått nye og skjerpede rutiner ved kjøp av plasser med og uten konkurranse. Dette skal være med å sikre etterprøvnbarhet og redusere risikoen for urettmessig og tilsiktet særbehandling av leverandører.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

Habilitet

I 2007 tok Riksrevisjonen opp at 21 ansatte i Bufetat hadde, eller hadde hatt, nære relasjoner til rolle innehavere i institusjoner som Bufetat hadde kjøpt plasser fra. Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2008–2009) understreket komiteen betydningen av at reglene om habilitet følges strengt ved alle offentlige anskaffelser, og ba departementet fokusere særlig på slike problemstillinger.

Revisjonen for 2008 viser at Bufdir har sentralisert anskaffelser i direktoratet og bygget opp et kompetansemiljø. Videre er maler og veiledninger for anskaffelser publisert på etatens intranett. Habilitet og bierverv er behandlet i de etiske retningslinjene og i innkjøpspolitikken.

Saken avsluttes.

Enkeltkjøp utover faste plasser

I 2007 fant Riksrevisjonen det kritikkverdige at om lag 44 prosent av Bufetats kjøp av private institusjonsplasser ikke var basert på konkurranse.

Revisjonen for 2008 viser en svak reduksjon i enkeltkjøp fra 44 til 42 prosent til tross for at Bufetat har kartlagt behovene og sentralisert

anskaffelsene av private institusjonsplasser. Omfanget av enkeltkjøp utenfor regelverket for offentlige anskaffelser varierer mellom regionene fra 11 til 50 prosent, og det er særlig regionene Midt-Norge og vest som foretar mange enkeltkjøp. Regionene øst og Midt-Norge har hatt stor økning i antall enkeltkjøp. I Region øst skyldes det kjøp av plasser for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, og i Region Midt-Norge skyldes det Bufetats overtakelse av statlige barnevernsoppgaver fra Trondheim kommune.

Departementet opplyser at Bufetat i 2009 vil redusere andelen enkeltkjøp. Det vil fremdeles være nødvendig med institusjonsplasser som ikke har vært konkurransesatt for å dekke behovet for målgruppen med alvorlige atferdsvansker. Plasser til enslige mindreårige asylsøkere vil også bli kjøpt som enkeltplasser i 2009.

Departementet mener at gjennomføringen av ny innkjøpsstrategi i Bufetat vil føre til at anskaffelsene av institusjonsplasser skjer i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser, og vil følge de nye anskaffelsesprosessene tett.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.4.2 Kjøp av veiledningstjenester fra konsulenter

I 2007 oppfylte ikke Bufetat kravene i anskaffelsesregelverket for kjøp av veiledningstjenester fra konsulenter og utbetaling av honorarer under terskelverdien. Komiteen fant det kritikkverdige at kravene til dokumentasjon mv. ved kjøp av konsulenttjenester under terskelverdien ikke var oppfylt, og forutsatte at forholdet ble rettet opp.

Revisjonen i 2008 viser at Bufdir har revidert innkjøpspolitikken og laget retningslinjer/maler for kjøp av konsulenttjenester under 100 000 kroner. Videre er det innført etterkontroll i flere regioner for å kontrollere at avtaler foreligger. Det er også opprettet et arbeidsrom for anskaffelser på etatens intranett.

Riksrevisjonens kontroll av avtaler og fakturaer viser at fire regioner fortsatt ikke oppfyller kravene i regelverket, og det er fremdeles svikt i rutinene for fakturakontroll og -utbetalinger.

Departementet vil i styringsdialogen følge opp arbeidet med å sørge for at kjøp av veiledningstjenester fra konsulenter og utbetaling av

honorarer under terskelverdien, oppfyller kravene i anskaffelsesregelverket.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4.3 Etterfølgende kontroll av private institusjoner etter kvalitetsforskriften

I 2007 påviste Riksrevisjonen svakheter i Bufetats kvalitetsoppfølging av private barnevernsinstitusjoner. Blant annet var det en region som ikke hadde gjennomført kvalitetskontroll siden 2004.

Revisjonen for 2008 viser at Bufdir har presisert kravene knyttet til målgruppe, kompetanse og bemanning i forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner. Videre er det gjennomført en kvalitetskontroll av alle barnevernsinstitusjoner i Region nord, og et helhetlig kvalitetsarbeid som vil omfatte både regionene og institusjonene, er påbegynt.

Saken avsluttes.

3.4.4 Andel akutt plasseringer i forhold til antall institusjonsplasseringer

Riksrevisjonen har hvert år siden 2005 hatt vesentlige bemerkninger til at andelen akutt-plasseringer har økt i forhold til antall institusjonsplasseringer.

Revisjonen i 2008 viser at andelen akutt-plasseringer av alle institusjonsplasseringer er redusert med 4,7 prosent fra 2007.

Saken avsluttes.

3.4.5 Saksbehandlingstid på adopsjon

Riksrevisjonen har siden 2005 hatt vesentlige merknader til at saksbehandlingstiden ved utenlandsadopsjon i flere regioner ikke har vært innenfor resultatkravet på tre måneder. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i 2007 at behandlingstiden er altfor lang.

Revisjonen i 2008 viser at 67 prosent av sakene blir behandlet innen fristen på tre måneder. Andel saker behandlet innen fristen varierer mellom 55 og 90 prosent mellom regionene. Revisjonen viser videre at Bufdir har iverksatt tiltak som ikke har gitt forventede resultater, og at forsinkelser oppstår fordi kommunene ikke har god nok saksforberedelse.

Departementet registrerer at saksbehandlingstiden fortsatt er lengre enn de fastsatte mål og at den varierer mellom regionene. Departementet vil avvente resultatene av Bufdirs arbeid med å få en

oversikt over årsakene til dette, samtidig som det vil følge utviklingen av saksbehandlingstiden framover.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.5 For mye inntektsført på Forbrukerombudet
Riksrevisjonen tok i 2007 opp at Forbrukerombudet hadde inntektsført 829 000 kroner for mye på kapittel 3868 *Forbrukerombudet*, post 01 *Refusjon og diverse inntekter*.

Revisjonen i 2008 viser at de påpekte forhold er rettet opp, jf. punkt 3.2.

Saken avsluttes.

3.6 Status på innføring av etiske retningslinjer

Revisjonen i 2007 viste at det kun var Bufetat og Forbrukerrådet som hadde utarbeidet egne etiske retningslinjer. Departementet ville oppfordre virksomhetene til å vurdere dette ut fra egenart og risiko, og sette temaet på dagsorden i styringsdialogen.

Revisjonen viser at departementet ikke har satt temaet på dagsordenen i styringsdialogen i 2008, og at det fortsatt kun er to virksomheter som har utarbeidet egne etiske retningslinjer.

Departementet uttaler at de sentrale etiske retningslinjene var tema i tildelingsbrevene for 2008, men erkjenner at dette ikke er tatt spesielt opp i styringsdialogen. Departementet vil minne om retningslinjene i styringsdialogen i 2009.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.7 Innføring av varslingsrutiner

I 2007 var det kun Bufetat som hadde utarbeidet lokale rutiner for varsling av kritikkverdige forhold, jf. krav i arbeidsmiljøloven. Departementet uttalte at det i styringsdialogen ville understreke at alle virksomheter måtte utarbeide egne rutiner for varsling.

Revisjonen viser at departementet og Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2008 etablerte lokale varslingsrutiner. For øvrig viser revisjonen at departementet ikke har stilt krav i tildelingsbrevet for 2008 til virksomhetene om å utarbeide rutiner for varsling i tråd med krav i arbeidsmiljøloven. Referatene fra styringsdialogmøtene gjenspeiler heller ikke at innføring av varslingsrutiner har vært tema.

Departementet ser at det burde ha tatt opp kravet om varslingsrutiner mer systematisk i styringsdialogen. Dette vil bli gjort på dialogmøtene i 2009 og eventuelt ved behov i tildelingsbrevene for 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.8 Styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte virksomheter)

Riksrevisjonen hadde i 2006 og 2007 merknader til at departementet ikke hadde klargjort prinsipper for regnskapsføring og styring for Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statens institutt for forbruksforskning og Forbrukerrådet. Departementet anmodet i 2007 virksomhetene om å bli enige om en felles praksis.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen registrerte at arbeidet med å sikre en enhetlig praksis har tatt uforholdsmessig lang tid og forutsatte at oppgaven gis nødvendig prioritet.

Revisjonen for 2008 viser ingen vesentlige endringer når det gjelder prinsipper for regnskapsføring. Departementet er enig i at det bør sikre en enhetlig praksis for regnskapsføring i disse tre virksomhetene, men det vil ikke kunne gjennomføres før i 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.9 Styring av Fordelingsutvalget og Sekretariatet for Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget

Riksrevisjonen hadde i 2006 og 2007 merknader til at departementet ikke stilte krav til regnskapsrapportering i tråd med økonomireglementet § 7 i tildelingsbrev for Fordelingsutvalget samt Sekretariatet for Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget (FTU). Disse betraktes som egne virksomheter, og avlegger ikke et samlet regnskap med en fullstendig balanse.

Departementet ser det som lite hensiktsmessig at Fordelingsutvalget og FTU betraktes som selvstendige virksomheter. Fra og med 2010 vil Bufdir bli tillagt ansvaret for Fordelingsutvalgets sekretariat, mens FTU vil bli underlagt departementet. Dette innebærer at virksomhetenes regnskapsføring kan foretas av henholdsvis Bufdir og departementet.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

4.1.1 Saksbehandlingstid i fylkesnemndene for sosiale saker

Barnevernlovens formål er å sikre at barn får nødvendig hjelp til rett tid. Ved etableringen av fylkesnemndene var ett av de sentrale argumentene hensynet til rask saksbehandling. Riksrevisjonen ser alvorlig på at saksbehandlingstiden for barnevernssaker i fylkesnemndene er lang og økende. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det ikke tilfredsstillende at 89 prosent av barnevernssakene har en saksbehandlingstid som er lengre enn de fire ukene som er satt som mål i barnevernloven. Riksrevisjonen ser positivt på at den nye fristen for klagesaker har ført til betydelig reduksjon i saksbehandlingstiden for disse sakene, og at fristen i hovedsak overholdes.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at fylkesnemndenes kapasitet er den viktigste årsaken til lang saksbehandlingstid. Saksmengden har økt over en lengre periode i flere av fylkesnemndene. Departementet ventet lenge med å tilføre nemndene flere årsverk, og da i stor grad som engasjementer. For enkelte av nemndene har dette ført til et stort etterslep av saker over en lang periode, og de små nemndene er ekstra sårbare for store svingninger. En ytterligere økning i saker kan føre til økt saksbehandlingstid. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har tilpasset saksbehandlingskapasiteten godt nok til de utfordringene nemndene står overfor.

Revisjonen viser at det er risiko for at sakene styres for lite eller for sent i prosessen, at sakene får et for stort omfang og at forhandlingsmøtene blir lengre enn nødvendig. En mer aktiv saksstyring og forbedring av rutiner i fylkesnemndene kan bidra til å redusere saksbehandlingstiden, samtidig som det tas hensyn til kvaliteten. Hovedprinsippene for de nye saksbehandlingsreglene var å legge til rette for raskere saksavvikling, og hindre utvikling av en ulik praksis nemndene imellom. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har sørget for nødvendig utvikling av prosesser og rutiner i fylkesnemndene som kan redusere saksbehandlingstiden for barnevernssaker.

Fylkesnemndene har ikke systematisk kvalitets-sikring av registreringene i saksbehandlingssystemet Sakarias. Dette fører til usikkerhet rundt

systemets datakvalitet. Samtidig viser revisjonen at informasjonen i saksbehandlingssystemet i begrenset grad benyttes i den interne styringen. Det er etter Riksrevisjonens oppfatning behov for å styrke kvalitetssikring, tilrettelegging og bruk av styringsinformasjon i styringen av fylkesnemndene.

Riksrevisjonen konstaterer at det er store variasjoner i saksbehandlingstid mellom fylkesnemndene. Regionene fungerer i begrenset grad som en administrativ enhet. Oppfølging og utvikling av nye rutiner og en mer aktiv saksstyring er i stor grad overlatt til den enkelte fylkesnemnd. Både når det gjelder rutiner for beramning og organisering av arbeidet, er det forskjeller mellom fylkesnemndene. Det synes å være varierende oppfølging av saksbehandlingstiden internt i nemndene og fra regionledernes side. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp de store forskjellene i saksbehandlingstid mellom fylkesnemndene.

Departementets disponeringsbrev til de fire regionene har i liten grad konkrete styringsparametre og rapporteringskrav, og er heller ikke differensierte i forhold til de ulike regionenes behov. Regionenes rapportering har begrenset grad av informasjon om resultater og måloppnåelse. Riksrevisjonen forutsetter at departementet tilpasser styringen i henhold til kravene i økonomireglementet.

4.1.2 Tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn og unge i 23 bykommuner

Riksrevisjonen ser alvorlig på at regelverket for tilskuddsordningen er mangelfullt. Det gjør at kommunene ikke har en klar forståelse for hvilke tiltak som bør prioriteres og som det kan gis støtte til. Det er heller ikke utarbeidet kriterier for måloppnåelse for tilskuddsordningen eller bevilgningen. Rapporteringen fra kommunene gir derfor i liten grad informasjon om måloppnåelse. Regelverket er heller ikke tydelig når det gjelder kommunenes ansvar for oppfølging og kontroll. Blant annet ble det avdekket ureglementær bruk av tilskuddsmidler.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vil presisere rundskrivet, herunder definere kommunenes ansvar for oppfølging og kontroll, og lage en søknadsveileder for kommunene. Riksrevisjonen merker seg videre at departementet vil igangsette en evaluering av ordningen.

Søknadene behandles både i kommunene og i departementet, og det tar tid før tilskuddsmidlene blir utbetalt. Som følge av dette har tiltak for barn og unge med fattigdomsproblemer blitt forsinket og noen ganger hindret. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved den doble søknadsbehandlingen.

4.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

4.2.1 Bufetat

- Bufetat kjøper fremdeles 42 prosent av plassene i barnevernsinstitusjoner uten at anskaffelsesregelverket følges (såkalte enkeltplasser). Tiltakene som Bufdir har iverksatt har ikke hatt ønsket effekt, jf. punkt 3.4.1. Riksrevisjonen synes ikke det er tilfredsstillende at det også planlegges kjøp av enkeltplasser i 2009, og at gjennomførte anbudsrunder ikke har dekket behovet til målgruppen med alvorlige atferdsvansker. Riksrevisjonen vil peke på at en bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket vil sikre kostnadseffektiv drift og god kvalitet.
- Riksrevisjonen konstaterer at tiltak for å sikre at Bufetats saksbehandlingstid på adopsjon skal være innenfor resultatkravet på tre måneder, ikke har vært tilstrekkelige, jf. punkt 3.4.5. Riksrevisjonen har tatt opp forholdet gjentatte ganger og er kritisk til at departementet fortsatt synes å ha en avventende holdning. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har gitt dette forholdet tilstrekkelig prioritet.

5 Barne- og likestillingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Barne- og likestillingsdepartementet, og statsråden har i brev av 13. august 2009 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 26. juni 2009 angående ovennevnte.

Nedenfor følger Barne- og likestillingsdepartementets uttalelse mht. Riksrevisjonens merknader til resultatet av regnskapsrevisjonen for 2008 slik de fremkommer i pkt. 4 i brevets vedlegg. Det er i dette brevet brukt tilsvarende nummerering som i Riksrevisjonens brev.

4.1.1 Saksbehandlingstid i fylkesnemndene for sosiale saker

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp de store forskjellene i saksbehandlingstid mellom fylkesnemndene. I følge Riksrevisjonen har departementets

disponeringsbrev til de fire regionene i liten grad konkrete styringsparametre og rapporteringskrav og er heller ikke differensierte ut fra de ulike regionenes behov. Riksrevisjonen forutsetter at departementet tilpasser styringen i henhold til kravene i økonomireglementet.

I departementets brev til Riksrevisjonen av 17. april 2009 vises det til viktigheten av at saksbehandlingstiden i fylkesnemndene ikke er lenger enn absolutt nødvendig. Departementets vurdering av lovens frister er gjengitt i Ot. prp. nr. 76 (2005 – 2006): *"Departementet er klar over at en frist på fire uker fra fylkesnemnda mottar saken til forhandlingsmøte skal avholdes ikke vil være mulig å gjennomføre i alle saker. I mange tilfeller ligger årsakene til dette utenfor nemndleders kontroll. Det kan bl.a. være vanskelig å finne et møtetidspunkt som passer for alle sakens berørte parter og deres advokater innenfor lovens tidsfrist. I en del saker vil det heller ikke være behov for å gjennomføre forhandlingsmøtet så vidt raskt. Ordlyden åpner imidlertid for en viss fleksibilitet i det fristen gjelder "hvis mulig"."* BLD gikk allikevel inn for å opprettholde fristen på fire uker; noe familie- og kulturkomiteen sluttet seg til, jf. Innst. O. nr. 2 (2006–2007).

Selv om ikke alle saker kan behandles innen fire uker, er jeg ikke tilfreds med at en relativt liten andel av sakene blir behandlet innen de fire uker som er satt som mål i barnevernloven. Saksavviklingen og saksbehandlingstiden er tema på alle møter mellom departementet og regionlederne, og i rapporteringen til departementet. De fylkesnemndene der det har vært mest nødvendig og praktisk mulig å øke kapasiteten har blitt tilført midler.

Jeg vil imidlertid påpeke at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i fylkesnemndene ikke viser en økende tendens. Tall fra første tertial 2009 viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden, målt som antall dager fra saken er mottatt til første dag av forhandlingsmøte, nå er på 61 dager. I 2008 og 2007 var dette gjennomsnittet hhv. 64 og 71 dager for samme tertial. Dette skyldes i første rekke at det er ansatt flere nye nemndledere.

Veksten i antall nemndlederårsverk fra 2005 til 2009 har vært på 40 prosent, dvs. det samme som veksten i antall saker i perioden. I perioder med så sterk vekst i saksmengden, vil det nødvendigvis kunne bli noe etterslep i ansettelsen av nye nemndledere. Tall for første kvartal viser også at

den kraftige saksveksten som fylkesnemndene har opplevd de siste fire år, nå er mer moderat. Situasjonen for fylkesnemndene er dermed mer positiv enn i 2008 da Riksrevisjonen hadde sin gjennomgang. BLD følger imidlertid utviklingen nøye.

Riksrevisjonen er i følge brevet av den oppfatning at antall fylkesnemndledere i fylkesnemndene er den viktigste årsaken til lang saksbehandlingstid. Som nevnt har kapasitetsveksten, målt som antall nemndlederårsverk, økt tilsvarende antall saker i perioden 2005 til 2009. Jeg vil i lys av dette påpeke at også andre forhold, som saksstyring og rutiner i fylkesnemndene, trolig per i dag er like viktige faktorer for å redusere saksbehandlingstiden som antall årsverk.

Til tross for stor saksvekst de siste årene har saksinngangen variert gjennom året og saksutviklingen har vært svært ulik nemndene imellom. Dette har medvirket til usikkerhet om utviklingen i den fremtidige saksinngangen. Nye stillinger som fylkesnemndledere er derfor i hovedsak utlyst som engasjementer for å sikre nødvendig fleksibilitet. Tidsavgrensede engasjementer har også gitt avlastning i nemnder med stort etterslep av saker. Engasjementene er i stor grad omgjort til faste stillinger i de fylkesnemndene der det har vært nødvendig med permanent kapasitetsvekst.

I syv av nemndene var det i 2008 i gjennomsnitt tre eller færre nemndledere. Så små enheter er svært sårbare, f. eks. ved sykdom. Dette er en medvirkende årsak til lang saksbehandlingstid i noen nemnder. Fylkesnemndene har på den annen side et system for utveksling av ressurser mellom dem som skal sørge for at enhetene kan hjelpe hverandre ved midlertidige variasjoner i saksmengde eller kapasitet.

Opprettelsen av et sentralt organ fra 2010 vil gi bedre utnyttelse av kapasiteten og gjøre den enkelte fylkesnemnd mindre sårbar. Et sentralt organ skal også medvirke til en nødvendig utvikling av prosesser og rutiner i fylkesnemndene. Den sentrale enheten skal sørge for en mer enhetlig behandling av sakene og vurdere hvordan en kan redusere variasjonen i saksbehandlingstid og antall saker pr. nemndleder.

Som følge av saksøkningen, har departementet prioritert å utvide saksbehandlingskapasiteten gjennom rekruttering framfor administrativ

videreutvikling. Med høyere kapasitet i fylkesnemndene vil regionlederne få mer tid til utviklings- og oppfølgingsoppgaver. Den nye direktøren vil, sammen med regionlederne, danne et lederteam og forutsettes å kunne prioritere ledelse og administrasjon i større grad enn det som hittil har vært mulig.

Fra 2010 vil BLD sende ut ett tildelingsbrev til fylkesnemndene. Departementet vil her i større grad konkretisere styringsparametre og rapporteringskrav. Den sentrale enheten vil få ansvar for å differensiere kravene ut fra de ulike regionenes behov.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er behov for å styrke kvalitetssikring, tilrettelegging og bruk av styringsinformasjon i styringen av fylkesnemndene. Dette arbeidet er allerede godt i gang, og det er opprettet en statistikkgruppe som i første rekke skal se på kvalitetssikring av data og hvilke parametre som skal måles. Kapasitetsøkningen de siste årene, sammen med andre endringer i organisasjonen og videreutvikling av rutineene, vil slik jeg ser det være viktige bidrag til å møte de utfordringer virksomheten står overfor.

Til slutt vil jeg komme med en presisering. I brevet fra Riksrevisjonen står det under punkt 1.3.1 side 6: *"Departementet oppgir at de i sitt arbeid med etatsstyringen har lagt vekt på de utfordringer etaten har hatt som følge av aktivitetsveksten de siste fire årene. Både nyttilsetninger og andre utviklingsoppgaver er blitt utsatt som følge av dette."*

I departementet svarbrev til Riksrevisjonen av 17.04.09 står det imidlertid at: *"Barne- og likestillingsdepartementet har i sitt arbeid med etatsstyringen derfor naturlig nok vektlagt de utfordringer etaten har hatt som følge av aktivitetsveksten. Nyttilsetninger krever mye av kapasiteten til departementet og regionlederne, og andre viktige utviklingsoppgaver er, som følge av dette, blitt utsatt."*

4.1.2 Tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn og unge i 23 bykommuner

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vil presisere rundskrivet for ordningen, herunder definere kommunenes ansvar for oppfølging og kontroll, og lage en søknadsveileder for kommunene. Riksrevisjonen har også merket seg at vi vil igangsette en evaluering av ordningen.

Riksrevisjonen viser videre til at søknadene om tilskuddsmidler behandles både i kommunene og i departementet og det tar tid før tilskuddsmidlene blir utbetalt. Som følge av dette har tiltak for barn og unge med fattigdomsproblemer blitt forsinket og noen ganger hindret. Jeg har merket meg at Riksrevisjonen på denne bakgrunn stiller spørsmål ved den doble søknadsbehandlingen.

Her vil jeg vise til at departementet, i tillegg til den skriftlige informasjonen departementet utarbeider, har årlige kontaktmøter med bykommunene og bydelene, der departementet orienterer om og diskuterer ordningen. Vi ser likevel behovet for større grad av presiseringer, og har lagt vekt på dette i utarbeidelsen av det nye rundskrivet.

Kriterier for måloppnåelse

Riksrevisjonen skriver i sitt brev at BLD ikke har fastsatt kriterier for måloppnåelse. Jeg viser i den forbindelse til at hele tilskuddsordningen har en overordnet målformulering om at tiltakene skal bidra til å bedre oppvekst- og levekår for barn og unge i de utvalgte byene og bydelene (Rundskriv Q-10/2007). Ordningen består av fire deler, med ulikt avgrensede målformuleringer og målgrupper. Jeg mener at grad av måloppnåelse best synliggjøres gjennom en evaluering og viser til den initierte forskningsmessige evalueringen som omtales nærmere nedenfor.

Evaluering

Fafo kartla i 2003 tiltak som fikk støtte fra ordningen. Der ble det sett på sammenhengen mellom de formåls- og tiltaksformuleringene som ble brukt i utlysningen fra departementet, hvilke målsettinger, formuleringer og argumenter som ble brukt av søkerne og omtale av de tiltakene som ble gjennomført.

Departementet har initiert en ny forskningsmessig evaluering av departementets særlige satsing rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdom, innenfor tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn. Forskningsoppgavet vil bli utført av Fafo og NOVA som påregner å ferdigstille evalueringen i løpet av mai 2010.

Søknadsbehandling

BLD behandler søknadene etter at kommunen har vurdert, prioritert og anbefalt søknadene. Riksrevisjonen stiller spørsmålsteget ved om dette er en effektiv og hensiktsmessig søknadsbehandling.

Etter mitt syn er det viktig at tiltakene som får tilskudd har kommunal forankring og at kommunen er kjent med søkerne, også de som ikke representerer kommunens egne tjenester. Dersom ikke kommunene hadde gjort denne gjennomgangen på forhånd, ville det vært nødvendig for departementet å hente inn slik informasjon underveis i søknadsbehandlingen. Dette vil være arbeidskrevende og vil forsinke søknadsprosessen. Departementet er i stor grad enig i kommunens vurderinger og prioriteringer. Vi vurderer søknadene fordi vi mener det er viktig å gi tilskudd til de bykommuner som initierer og prioriterer utprøving av kvalitative målrettede tiltak og metoder (jf. rundskrivet), framfor å gi støtte til allerede eksisterende tiltak i kommunene.

Jeg ser det som svært viktig at tilskuddsmidlene bidrar til å stimulere gode lokale tiltak der behovene er størst. Jeg mener derfor at det også er viktig med kvalitetssikring av tildelingen mellom byene, for å kunne avslå tiltak som ikke er i tråd med retningslinjene i rundskrivet. En slik kvalitetssikring er også viktig av habilitetshensyn i de sakene der kommunen kanskje prioriterer kommunale tiltak fremfor eksterne søkere. Forholdet mellom offentlige og private aktører i søknadsprosessen vil bli særskilt belyst i evalueringen som skal gjennomføres av Fafo/NOVA.

4.2.1 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Kjøp av enkeltplasser i barnevernsinstitusjoner
Ifølge Riksrevisjonen kjøper Bufetat fremdeles 42 prosent av plassene i barnevernsinstitusjoner (såkalte enkeltplasser) uten at anskaffelsesregelverket følges. I følge Riksrevisjonen har dermed ikke tiltakene som Bufdir har iverksatt hatt ønsket effekt, jf. punkt 3.4.1.

Jeg har videre merket meg at Riksrevisjonen ikke synes det er tilfredsstillende at det også planlegges kjøp av enkeltplasser i 2009, og at gjennomførte anbudsrunder ikke har dekket behovet til målgruppen med alvorlige atferdsvansker. Etter Riksrevisjonens syn vil en bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket sikre kostnadseffektiv drift og god kvalitet. Dette er jeg enig i.

Jeg vil her vise til at Bufetat våren 2009 har innført nye prosedyreregler for anskaffelse av barnevernsplasser for å unngå kjøp av enkeltplasser, og for å sikre tilbudet til ungdom med alvorlige atferdsvansker. Virksomheten er nå i ferd med å gjennomføre en bredt anlagt rammeavtalekonkurranse for å skaffe en grunn-

leggende avtalemessig dekning for de institusjonsplasseringene som pr. i dag må foretas utenom avtale. Dette er viktig både for å unngå ulovlige enkeltkjøp og for å kunne legge langsiktige planer i tråd med den øvrige tiltaksutviklingen. Dette vil øke forutsigbarheten for institusjonene og hindre tiltaksmangel på sikt.

Konkurransen skal dekke de områdene hvor virksomheten ikke har tilstrekkelig med avtaler pr. i dag. Det betyr at den må være åpen for alle private aktører, ikke bare de ideelle organisasjonene. Etter at rammeavtalene er inngått kan Bufetat til enhver tid velge hvilke enkeltinstitusjoner man anskaffer plassene fra, i tråd med anskaffelsesregelverket.

Saksbehandlingstid på adopsjon

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen konstaterer at tiltak for å sikre at Bufetats saksbehandlingstid på adopsjon skal være innenfor resultatkravet på tre måneder ikke har vært tilstrekkelige, jf. punkt 3.4.5. Riksrevisjonen viser til at de har tatt opp forholdet gjentatte ganger og er kritisk til at departementet fortsatt synes å ha en avventende holdning. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har gitt dette forholdet tilstrekkelig prioritet.

Jeg vil her vise til at departementet i etatsstyringsmøtene med Bufdir jevnlig har tatt opp at saksbehandlingstiden for søknader om adopsjon skal holdes innenfor de fastsatte frister, og følger dette opp ved rapportering. Jeg ser imidlertid at noen saker nødvendigvis vil måtte ta noe lengre tid enn den fastsatte saksbehandlingsfristen. På grunn av sakens karakter kan det være nødvendig å innhente ytterligere opplysninger og dokumentasjon. I noen tilfeller ser vi også at partene ikke har sendt inn nødvendig dokumentasjon.

For øvrig viser jeg til at regjeringen satte ned et utredningsutvalg i august i fjor som skal foreta en bred gjennomgang av adopsjonsfeltet. Utvalget skal blant annet gjennomgå praktiseringen av regelverket, saksbehandlingstid, adoptivsøkernes interesser og barnas rettigheter. Mulighetene for forenklinger og hvor lang tid en bruker på den enkelte sak vil være et sentralt vurderingstema.

I tillegg til tidsperspektivet, vil også mulighetene for samordning mellom de instanser som er involvert i adopsjonssakene bli vurdert av utvalget. Utvalgets utredning skal etter planen foreligge 1. oktober 2009. Utredningen vil deretter bli fulgt opp av departementet."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt åtte revisjonsbrev uten merknad.

6.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

6.2 Saksbehandlingstid i fylkesnemndene for sosiale saker

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at 89 prosent av barnevernsakene i 2008 hadde en saksbehandlingstid som var lengre enn de fire ukene som er satt som mål i barnevernloven. Riksrevisjonen er bekymret for at den lange saksbehandlingstiden får alvorlige konsekvenser for de barna det gjelder.

Departementet viser til at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ikke viser økende tendens, og at tall fra første tertial 2009 viser redusert saksbehandlingstid i forhold til 2007 og 2008. Til tross for at departementet fra 2007 har tilført fylkesnemndene nye stillinger, er saksbehandlingstiden fortsatt for lang. Riksrevisjonen vil peke på at reduksjonen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra 2007 til 2008 i hovedsak skyldes redusert saksbehandlingstid for klagesaker og at det ikke var vesentlig reduksjon i de ordinære sakene.

Riksrevisjonen merker seg at departementet er enig i at saksstyring og rutiner i fylkesnemndene har betydning for saksbehandlingstiden. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp de store forskjellene i saksbehandlingstid mellom fylkesnemndene. Det har heller ikke funnet sted en tilstrekkelig videreutvikling av enhetlige rutiner og metoder for god saksstyring. Riksrevisjonen finner det bekymringsfullt at systemet for utveksling av ressurser mellom nemndene ikke er tilstrekkelig for å unngå vesentlig økning i saksbehandlingstiden. Riksrevisjonen vil understreke behovet for at departementet iverksetter nødvendige tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Riksrevisjonen konstaterer at opprettelsen av et sentralt organ fra 2010 etter departementets syn vil gi bedre utnyttelse av kapasiteten og gjøre den enkelte fylkesnemnd mindre sårbar.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i behovet for å styrke kvalitetssikring, tilrettelegging og bruk av styringsinformasjon i styringen av fylkesnemndene og at det er iverksatt tiltak.

6.2.1 Tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn og unge i 23 bykommuner

Tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn og unge i 23 bykommuner skal bidra til å bedre barn og unges oppvekst- og levevilkår ved å tilby ferie- og fritidsaktiviteter.

Riksrevisjonen finner det uheldig at regelverket for tilskuddsordningen er upresist og mangelfullt, blant annet mangler det kriterier for måloppnåelse. Regelverket er utydelig når det gjelder hvilke tiltak som bør prioriteres. Videre mangler regelverket beskrivelse av hvem som har ansvar for oppfølging og kontroll i tilskuddsordningen.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at rundskrivet på en rekke punkter er upresist og ser det som positivt at tilskuddsordningens regelverk vil bli endret. Riksrevisjonen er positiv til at det vil bli foretatt en evaluering, men er kritisk til at departementet ikke ser behov for å ha egne kriterier for løpende kontroll av måloppnåelse. Slike kriterier er etter Riksrevisjonens oppfatning nødvendig for å sikre at tilskuddsmidlene blir brukt til formålet – ferie- og fritidstiltak for barn og unge.

Riksrevisjonen konstaterer at søknadene behandles både i kommunene og i departementet. Dette forsinker saksbehandlingen og skaper problemer for kommunenes samlede prioriteringer for tiltak for barn og unge. Departementet uttaler at dobbel saksbehandling er hensiktsmessig for kvalitetssikring av søknadsbehandlingen og for å sikre habiliteten. Riksrevisjonen vil peke på at kommunene er underlagt forvaltningslovens bestemmelser om habilitet. Videre kan departementet gjennom regelverket for tilskuddsordningen gi kommunene tilstrekkelige føringer som kan ivareta en kvalitativ god søknadsbehandling.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- større merutgifter i regnskapet til Barne-, ungdoms- og familieetaten
- feil i departementets overføring av ubrukte bevilgninger til Forbrukerombudet til 2008 – for mye inntektsført på Forbrukerombudet
- etterfølgende kontroll av private institusjoner etter kvalitetsforskriften
- habilitet
- andel akutt plasseringer i forhold til antall institusjonsplasseringer

- departementets styring av
 - Fordelingsutvalget
 - Sekretariatet for Markedsrådet og Forbrukertvistutvalget

Følgende forhold vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- innføring av risikostyring i Barne- og likestillingsdepartementet og underliggende virksomheter
- kjøp av plasser i private barnevernsinstitusjoner
 - konkurranseutsatt etter regelverket for offentlige anskaffelser
- kjøp av veiledningstjenester fra konsulenter
- status på innføring av etiske retningslinjer
- innføring av varslingsrutiner i departementet og underliggende virksomheter
- departementets styring av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Videre oppfølging av følgende saker vil bli rapportert særskilt neste år:

Enkeltkjøp utover faste plasser

Riksrevisjonen har merket seg at Barne-, ungdoms- og familieetaten har innført nye prosedyreregler for anskaffelse av barnevernsplasser våren 2009. Videre at Barne-, ungdoms- og familieetaten er i ferd med å gjennomføre en rammeavtalekonkurranse for institusjonsplasseringer som i dag må foretas utenom avtale.

Saksbehandlingstid på adopsjon

Riksrevisjonen har merket seg at departementet følger opp temaet i etatsstyringsmøtene og at et offentlig utvalg skal levere en utredning med gjennomgang av adopsjonsfeltet innen 1. oktober 2009.

1 Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	412	433 803	434 215	438 003	561
Inntekter		947 342		943 848	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
<ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv.* 	<ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre, herunder: <ul style="list-style-type: none"> a Folketrygdens inntekter b Skatt på inntekt og formue c Skatt og avgift på utvinning av petroleum d Merverdiavgift e Annet Tilbakebetalinger mv.

Finansdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad og tre avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
6	virksomheter	Skatteetaten
3	fond	Toll- og avgiftsetaten
2	særlovsselskaper**	Statens pensjonsfond – Utland

Finansdepartementet hadde i 2008 ansvaret for forvaltning av statens interesser i Norges Bank. Departementet forvaltet i tillegg Statens pensjonsfond – Utland, Statens pensjonsfond – Norge og Finansmarkedsfondet med en samlet regnskapsført kapital på ca. 2 368 mrd. kroner per 31. desember 2008.

* Kap. 2800 Statens pensjonsfond – Utland, Post 96 Finansposter overført til fondet, har en negativ bevilgning på -18,9 mrd. kroner og framkommer ikke i utgiftsdiagrammet.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

Riksrevisjonens revisjon for 2008 av Statens pensjonsfond rapporteres i Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Statens pensjonsfond for budsjettåret 2008*.

1.2 Budsjett – regnskap

Statsregnskapet

Statens inntektskrav

Statens inntektskrav er presentert i St.meld. nr. 3 (2008–2009) i vedlegg 3, tabell 3.7. Revisjonen viste at inntektskravet som presenteres i statsregnskapet under kapittel 5521 *Merverdiavgift post 70 Avgift*, er ca. 57,7 mill. kroner for lavt.

Finansdepartementet opplyser at ved en inkurie har feil tall blitt satt inn i tabellen, og at rettelser vil bli sendt Stortinget.

Finansdepartementets regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen på utenlandsområdet

I St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjons-samfunn for alle* understrekes viktigheten av samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Meldingens hovedbudskap fikk senere tilslutning i Innst. S. nr. 158 (2006–2007). Kontroll- og konstitusjonskomiteen har understreket betydningen av at utviklingen av ikt-systemer samordnes og at dette er helt avgjørende for en effektiv utnyttelse av tverrgående utveksling av informasjon.¹

Forvaltningen på utenlandsområdet er kompleks og krever god informasjonsflyt mellom flere etater som har forvaltningsoppgaver på området. Informasjon og forvaltning på utenlandsområdet vil påvirke utenlandske EØS-borgeres rettigheter og plikter i Norge blant annet når det gjelder skatter, avgifter og ytelser fra norsk trygdeordning.

Revisjonen har i 2008 kontrollert Skatteetatens, Arbeids- og velferdsetatens og Utlendingsdirektoratets (UDI) samhandling om utveksling av informasjon som utløses av arbeidsinnvandring fra EØS-området. Som en del av kontrollen er det undersøkt om informasjon i delte elektroniske informasjonsregistre blir kvalitetssikret, benyttet på en effektiv måte, og om relevant informasjon blir utvekslet mellom etatene i tråd med Stortingets

forutsetninger og gjeldende regelverk. Samhandlingen mellom Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er også blitt vurdert.

Revisjonen viser at tiltakene for å oppnå samhandling mellom Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten er utilstrekkelige. Manglende samhandling medfører at ikt-løsninger og registre utvikles i hver etat, der det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger. Registerkvaliteten blir ikke tilpasset andre etaters oppgaveløsning. Manglende informasjonsflyt gjør at oppgavefordelingen mellom etatene blir uklare og medfører at brukerne ikke er sikret en ensartet behandling. Det er funn knyttet til

- samhandling mellom etatene ved utvikling av ikt-løsninger, herunder løsning for registrering av arbeidsforhold i Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU-registeret) og Arbeids-taker- og arbeidsgiverregisteret (Aa-registeret) i Arbeids- og velferdsetaten
- etablering av felles rutiner for lokal samhandling mellom Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten
- praksis vedrørende fritak fra norsk trygdeavgift
- rekvirering og tildeling av foreløpig fødselsnummer (D-nummer)

Samhandling med andre etater ved utvikling av ikt-løsninger

Samfunnets tiltakende internasjonalisering medfører at Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten forvalter et stadig økende antall saker med utenlandstilsnitt. Saksbehandlingen omfatter både brukere som bor og/eller arbeider i Norge og på norsk sokkel, og brukere som oppholder seg i utlandet og har rettigheter etter norsk trygdeordning. Dette nødvendiggjør en utvikling av ikt-løsninger som sikrer registerkvalitet og informasjonsflyt tilpasset dagens behov.

Skatteetaten utvikler et nytt ligningssystem (SL09) som skal bli et felles ligningssystem for hele Skatteetaten med et felles skattemanntall for alle norske og utenlandske skattytere. Systemet skal etter planen tas i bruk på utenlandsområdet fra 1. februar 2010. Finansdepartementet uttaler i brev av 15. mai 2009 blant annet at det ønsker å tilrettelegge for en mest mulig effektiv utnyttelse av data mellom Skatteetaten og deres berørte aktører innenfor og utenfor offentlig sektor, herunder Arbeids- og velferdsetaten og UDI. Det opplyses også at grensesnittene mot UDI og Arbeids- og velferdsetaten gjennomgås i samarbeid med etatene som en del av design og bruk av nye løsninger, også i utviklingen av SL09.

1) Innst. S. nr. 22 (2008–2009) til Dokument nr. 3:12 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor*.

Uviklingen av SL09 vil gi nye muligheter for kvalitetsforbedringer på flere områder, blant annet i kommunikasjonen mellom SFU-registeret og Arbeids- og velferdsetatens Aa-register. Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i brev av 18. mai 2009 at SL09 kan gjøre det mulig å iverksette overføring fra SFU-registret til Aa-registret, men at det er uklart på hvilket tidspunkt slike overføringer kan iverksettes.

Det framgår videre av brevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet at Skatteetaten først 27. april 2009 tok initiativ til et møte med NAV Drift og utvikling (NDU) for å orientere om SL09. Det ble også innhentet opplysninger fra Arbeids- og velferdsetaten om hvorvidt det innen 2010 vil være mulig for Skatteetaten å innhente informasjon elektronisk fra Arbeids- og velferdsetaten om unntak fra medlemskap i folketrygden.

På denne bakgrunn kan det synes uklart på hvilken måte Skatteetaten konkret har samhandlet med andre etater med hensyn til design av løsningene slik at det allerede i systemutviklingen legges til rette for andre etaters informasjonsbehov.

Etablering av felles rutiner for lokal samhandling mellom Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten

NAV Utland, NAV Bærum trygd og Skatt Øst har laget et utkast til en lokal samarbeidsrutine, men det framgår ikke at Skattedirektoratet har godkjent rutinen. Tilsvarende rutiner er ikke registrert ved andre regioner.

Finansdepartementet viser til at det i 2008 ble inngått en samarbeidsavtale for å styrke samarbeidet mellom Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten, og at det har vært avholdt tre møter på direktoratsnivå. Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler at det i løpet av høsten 2008 ble gjennomført flere møter mellom etatene, men samarbeidet er fortsatt i startfasen, og det er ikke avholdt møter fram til medio mai 2009. Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttaler videre at Arbeids- og velferdsetaten ser behov for at etatene viderefører samarbeidet. Arbeids- og velferdsdirektøren sendte derfor i slutten av april en anmodning til skattedirektøren om å gjenoppta den påbegynte samhandlingen.

Praksis vedrørende fritak fra norsk trygdeavgift
Revisjonen har tatt opp at flere av skattekontorene har en praksis med hensyn til fritak for norsk trygdeavgift som ikke synes å samsvare med Arbeids- og velferdsetatens oppfatning av

gjeldende rett på området. Finansdepartementet uttaler at direktoratet vil følge opp saken i nært samarbeid med NAV Utland.

Rekvirering og tildeling av foreløpig fødselsnummer (D-nummer)

Personer som ikke har fødselsnummer men som likevel har rettigheter og plikter etter norsk lov, trenger en identifikasjon i form av et D-nummer. Dette tildeles av Skatteetaten. Revisjonen viser at Skatteetaten opplever kvaliteten på rekvisisjon av D-nummer fra Arbeids- og velferdsetaten som mangelfull, og Skatteetaten har ved interne kontroller avdekket et betydelig antall saker med dobbelregistrering av D-nummer/fødselsnummer.

Departementet viser til at det arbeides med endringer i forskrift om folkeregistrering som vil bidra til å minske risikoen for at samme person tildeles flere D-numre eller både D-nummer og fødselsnummer. Det vises også til at Skattedirektoratet mener at eksisterende rutiner for informasjonsutveksling og registrering på dette området i seg selv er gode. Imidlertid har man en utfordring når det gjelder kvaliteten på legitimasjonsdokumentene som legges til grunn ved tildeling av D-nummer. Departementet uttaler at Skattedirektoratet er åpne for en dialog med Arbeids- og velferdsetaten slik at etatene i fellesskap kan komme fram til en løsning på problemet.

Mangelfull informasjonsflyt kan medføre forsinkelser og manglende eller feil utbetaling av blant annet sykepengene til utenlandske EØS-borgere. Videre kan uklar ansvars- og arbeidsdeling mellom Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten medføre at utenlandske EØS-borgeres lønnsinntekter ikke blir avgiftsbelagt. Staten går dermed glipp av denne inntekten. En person som blir registrert med flere D-numre kan gi grunnlag for feil oppdatering av informasjon i registre. Dette kan medføre feil blant annet ved vurderingen av krav på ytelser fra folketrygden og vedkommendes skatteplikt.

Tilsvarende sak er tatt opp med Arbeids- og inkluderingsdepartementet.²

1.3.2 Sikkerhet og beredskap

Det er gjennomført revisjon av sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Finansdepartementet, Senter for statlig økonomistyring, Statistisk sentralbyrå, Kredittilsynet, Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Statens innkrevingsentral.

2) Dokument 1 (2009–2010) pkt. 1.3 "Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet".

I henhold til sikkerhetsloven skal virksomheten utarbeide en intern instruks for å ivareta sikkerheten, sørge for at ansatte får tilstrekkelig opplæring i sikkerhetsspørsmål og regelmessig kontrollere sikkerhetstilstanden i virksomheten.

Revisjonen viser at noen virksomheter har mangelfull beskrivelse av hvordan skjermingsverdig informasjon skal håndteres. Finansdepartementet har i tildelingsbrev til underliggende virksomheter stilt krav om nødvendige beredskapsplaner og vurdering av alternativt driftssted, men dette er i varierende grad oppfylt. Utarbeidet planverk synes ikke tilstrekkelig forankret, og i noen tilfeller er det ikke etablert tilfredsstillende rutiner for fjernlagring av planene. Flere virksomheter arrangerer ikke beredskapsøvelser som omfatter hele planverket, og varslingslister med ulike datoer og innhold vanskeliggjør ajourholdet. Kontinuitetsplaner synes ikke fullt ut dekkende, og noen virksomheter følger ikke etablerte rutiner for testing.

Flere virksomheter synes på revisjonstidspunktet ikke å ha tilstrekkelig kjennskap til sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter. Enkelte virksomheter har ikke oppfylt regelverkets krav til stedfortreder for sikkerhetsleder. Tilsatte har i påvente av reklarerer hatt tilgang til graderte dokumenter uten å inneha gyldig sikkerhetsklarering, og flere av virksomhetene autoriserer ikke personell for tilgang til sikkerhetsgradert informasjon. Autorisasjonslister foreligger bare unntaksvis, og det gjennomføres i liten grad autorisasjonssamtaler i henhold til gjeldende krav.

Toll- og avgiftsdirektoratet synes å arbeide systematisk med sikkerhet og beredskap. De fleste virksomhetene har i forbindelse med revisjonen beskrevet ulike tiltak for å utbedre påviste svakheter. Finansdepartementet opplyser at de i 2005 hadde en gjennomgang av sikkerhets- og beredskapsarbeidet i underliggende virksomheter, og at en tilsvarende gjennomgang ble påbegynt i 2008. Det er videre opplyst at departementet vil følge opp påviste forhold overfor virksomhetene, blant annet ved å avholde et eget seminar i 2009.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Statens pensjonsfond

Statens pensjonsfond – Utland har for 2008 fått avsluttende revisjonsbrev med merknader knyttet

til at disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet ikke samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger. Forholdene behandles i Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010).

Oppfølgingen av tidligere rapporterte saker vedrørende Statens pensjonsfond – Utland, omtales i kapittel 3 i dette dokumentet.

2.2 Skatteetaten

2.2.1 Ulike beløpsgrenser for tilleggsskatt

En skattyter som har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger eller ikke har levert pliktig selvangivelse eller næringsoppgave, skal ifølge ligningsloven ilegges tilleggsskatt. Det skal ikke fastsettes tilleggsskatt ved åpenbare regne- eller skrivefeil, når skattyters forhold må anses unnskyldelig eller når tilleggsskatten i alt vil bli under 400 kroner for inntektsåret.

Revisjonen viser at Skatteetatens fem regioner har innført forskjellige nedre beløpsgrenser for illeggelse av tilleggsskatt. Beløpsgrensene varierer fra kr 25 000 til kr 100 000 i manglende oppgitt inntekt.

Finansdepartementet opplyser at illeggelse av tilleggsskatt i utgangspunktet ikke avhenger av ligningsmyndighetenes skjønn, jf. formuleringen i ligningsloven § 10-2 om at tilleggsskatt skal ilegges dersom vilkårene er oppfylt. Departementet legger likevel til grunn at ligningsmyndighetene ut fra sin ressursituasjon har adgang til å prioritere hvilke saker som skal vurderes med hensyn til tilleggsskatt. Etter departementets oppfatning er det likevel uheldig at det er ulike beløpsgrenser i de enkelte regionene, særlig når forskjellene blir så store som påvist av Riksrevisjonen.

I denne sammenheng vises det til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2006, med hensyn til anmeldelser, jf. Innst. S. nr. 172 (2007–2008). Komiteen uttaler at det er et grunnleggende prinsipp i en rettsstat at like saker skal behandles likt, uavhengig av geografisk tilhørighet.

2.2.2 Pålitelig rapportering

Revisjonen i 2008 har vist at begrepsbruken, spesielt knyttet til kontroll, ikke er entydig. Det er påvist ulik og feil registrering i produksjonssystemer som danner grunnlaget for resultatrapporteringen og oppfølgingen av måloppnåelsen.

Revisjonen har vist informasjons- og formal-kontroller og avgrensede regnskapskontroller som er feilkodet som regnskapskontroller. I tillegg har revisjonen påvist likningskontroller feilkodet som avgrensede regnskapskontroller. Registreringene gir et feilaktig bilde av etatens virkemiddelbruk og indikerer et større omfang av tyngre og komplekse kontroller enn det som i realiteten er gjennomført. Videre viste revisjonen ulik praksis ved registrering av avdekket beløp i system for likning av næringsdrivende og mva-systemet. Dette har medført manglende registrering og dobbelregistrering av effekter.

Revisjonen har i tillegg avdekket uoverensstemmelser og feil i Skatteetatens årsrapport. Tilsvarende forhold ble tatt opp med Skattedirektoratet også i forbindelse med revisjonen av 2007-regnskapet.

Feil og mangler ved registrering og rapportering tyder på at det ikke er etablert hensiktsmessige og tilstrekkelige kvalitetssikringsrutiner.

Skattedirektoratet uttaler at de ikke ønsker å etterlate et inntrykk av at skattekontorene bevisst feilrapporterer med tanke på måloppnåelse, men kan selvsagt ikke utelukke at slike tilfeller kan ha forekommet. Direktoratet erkjenner at det er noe usikkerhet knyttet til fordelingen av kontroller på de ulike kontrollartene. Skattedirektoratet ser alvorlig på dette og har iverksatt tiltak.

Finansdepartementet mener Riksrevisjonen berører en viktig problemstilling, men viser til at Skattedirektoratet selv vurderer rapporteringen som alt i alt pålitelig. Departementet uttaler at datakvaliteten er en gjennomgående og gjentagende utfordring i en så stor etat som Skatteetaten.

2.2.3 Intern kontroll

Revisjonen i 2008 har påvist svakheter i gjennomføring av interne kontrollrutiner på områder som tidligere er tatt opp i Dokument nr. 1.

Anskaffelser

Brudd på anskaffelsesregelverket ble tatt opp i Dokument nr. 1 (2007–2008) for budsjettåret 2006. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte ved behandling av Dokument nr. 1 (2007–2008) at den finner Skatteetatens manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket kritikkverdig. Komiteen har merket seg at departementet har satt i gang tiltak for å bringe anskaffelsesvirksomheten under betryggende kontroll, og regner med at dette arbeidet vil bli fulgt opp.

Revisjonen av anskaffelser i Skatteetaten viser manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, spesielt kravet om konkurranse. Brudd på anskaffelsesregelverket har vært tatt opp med Skattedirektoratet hvert år siden 2003, og direktoratet har i den forbindelse skissert ulike forbedringstiltak med ulik implementeringstid fram mot 2010.

Finansdepartementet mener oppfølgingen av Skatteetatens etterlevelse av anskaffelsesregelverket har vært tilstrekkelig, men at det har tatt noe tid å få ønsket effekt av tiltakene. Departementet vil fortsette å følge opp etatens praktisering av anskaffelsesregelverket i styringsdialogen.

Brukertilganger til Skatteetatens nettverk

Svakheter i den interne kontrollen for brukertilganger er tatt opp i Dokument nr. 1 (2007–2008) og Dokument nr. 1 (2008–2009). Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 172 (2007–2008) at mulighet for misbruk av Skatteetatens datasystemer ikke kan aksepteres. Komiteen understreker videre behovet for at arbeidet med iverksatte og planlagte tiltak får praktiske følger i form av resultater.

Organisatoriske og tekniske tiltak for å styrke internkontrollen knyttet til brukertilganger til Skatteetatens nettverk, er ikke gjennomført som forutsatt. Dette gjelder blant annet opprydding i brukertilganger etter overgang til ny organisering, rutiner for fellesbrukere og testbrukere samt feil og manglende dokumentasjon av periodiske kontroller.

Finansdepartementet opplyser at gjennomføringen av tiltakene har tatt noe lengre tid enn forventet, og ryddingen i tilganger skal etter planen være gjennomført innen utgangen av oktober 2009.

Ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærståendes likningsdata

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp manglende rutiner for sperring av ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærståendes likningsdata i systemene, jf. Dokument nr. 1 (2001–2002) og Dokument nr. 1 (2005–2006). I Dokument nr. 1 (2007–2008) ble det påpekt brudd på sperringsrutinene i DSB, spesielt overfor nytilsatte medarbeidere i den første perioden etter tiltredelsen. I Innst. S. nr. 172 (2007–2008) uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen at det på dette området ikke må forekomme muligheter for misbruk, og arbeidet med å hindre misbruk må prioriteres høyt.

Det er fortsatt mangler ved etterlevelsen av rutiner for sperring av ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærståendes likningsdata. Kun én av 21 kontrollerte nyansatte i perioden 1. januar–31. mai 2008 hadde fått tilgangen sperret på ansettelsestidspunktet. Fem nyansatte og nærstående var fortsatt ikke sperret for tilgang i likningssystemene per 1. januar 2009.

Finansdepartementet finner det uheldig at ansatte i Skatteetaten har foretatt oppslag på egne eller nærståendes likningsdata, men vil understreke at dette har forekommet i svært begrenset omfang og at det ikke er påvist at likningsdata er endret.

Finansdepartementet uttalte ifølge Dokument nr. 1 (2007–2008) at

- iverksatte og planlagte tiltak ville bringe anskaffelsesvirksomheten i Skatteetaten under betryggende kontroll
- etaten har gjennomgått status og ryddet i tilgangsrettigheter for personer som har sluttet og at tiltak for å bedre internkontrollen med konsulentbrukere, fellesbrukere, testbrukere mv. er under gjennomføring
- Skattedirektoratet har under utarbeidelse nye retningslinjer for likningsbehandling av ansatte i Skatteetaten

Revisjonen i 2008 viser at iverksatte tiltak ikke synes å ha hatt tilstrekkelig effekt.

2.2.4 Skatteoppkrever utland

Innkrevningen av skatt fra utenlandske arbeidstakere og utenlandske selskaper har vært en utfordring i mange år. Restansesituasjonen er tatt opp i Dokument nr. 1 flere ganger på 1990-tallet. Innkrevingsansvaret ble som følge av dette overført til staten fra 1. juli 2002. Hensikten med overføringen var at dette ville legge til rette for en bedre styring av oppgavene, og gi bedret innkrevingsarbeid og bedret restansesituasjon.

Økningen i restanser, kredittbeløp, avskrivninger som følge av foreldelse og manglende innfordringstiltak vedrørende Skatteoppkrever utland, er årlig tatt opp med Skattedirektoratet i perioden 2002–2008 og med Finansdepartementet hvert av disse årene med unntak av 2006.

Skatteoppkrever utland opplyser at den reelle restansen i 2008 ligger et sted mellom 1 170 mill. kroner og 1 400 mill. kroner. I Skatteetatens årsrapport oppgis restansen for skatteoppkrever utland til 852,8 mill. kroner eksklusiv berostilte krav.

Revisjonen i 2008 viser et stort antall innbetalinger som ikke er reskontrofert, lav innkrevingsaktivitet og usikkerhet knyttet til restansens størrelse. Totalt er 229 mill. kroner registrert som foreldet, men hovedandelen av disse kravene er det fortsatt rettslig adgang til å gjøre gjeldende. Innkrevningen har vært ineffektiv og kontorets særnamsmannskompetanse har i beskjeden grad vært benyttet. Nærmere 56 mill. kroner er i 2008 avskrevet som følge av at kontoret ikke har hatt kapasitet til å sikre at krav ikke foreldes. Innkrevingsaktiviteten er ikke i samsvar med skatteoppkreverinstruksens regler om sikring av skattekravene.

Finansdepartementet opplyser at 2008 synes å ha vært et spesielt utfordrende år, med innføring av nytt system for skatteregnskap samtidig med høy arbeidsinnvandring. Ifølge Skattedirektoratet oppstod det feil og mangler i et uventet stort omfang både på regnskaps- og innkrevingsiden. Finansdepartementet er ikke tilfreds med utviklingen og status for Skatteoppkrever utland.

2.3 Toll- og avgiftsetaten

2.3.1 Utførselskontroll

Ett av Toll- og avgiftsetatens hovedmål er å hindre ulovlig utførsel av varer, samt å sikre lojal etterlevelse av regelverket på området. Toll- og avgiftsetaten skal utføre effektiv grensekontroll av gods, reisende og transportmidler. Alle som vil utføre varer fra Norge (norsk tollområde) plikter å melde fra om dette til Toll- og avgiftsetaten. Dette gjøres ved selvdeklarerer. Toll- og avgiftsetaten vil i det enkelte tilfelle bestemme hvorvidt og i hvilken utstrekning det skal foretas kontroll av en vareforsendelse. Kontrollen kan være en ren dokumentkontroll, fysisk kontroll av varene og/eller kontroll i vareeiers regnskaper.

Fiktiv utførsel

I regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2004–2007) ble Toll- og avgiftsetaten bedt om å satse på kontroller innen eksportområdet for å avdekke fiktiv utførsel, refusjon av merverdiavgift og svart omsetning.

Toll- og avgiftsetaten framla på Riksrevisjonens forespørsel en oversikt over registrerte funn på fiktiv utførsel innenfor fastsettelses- og virksomhetskontroll for perioden 2003 til og med november 2008. Oversikten inneholdt 15 registreringer. Revisjonens kvalitetssikring av registreringene viste at kun tre funn kan knyttes til oppfølging av fiktiv utførsel. De øvrige er

feilregistreringer. Feilregistrering som følge av manuell registrering i fastsettelseskontrollen ble for øvrig tatt opp i Dokument nr. 1 (2008–2009).

Fiktiv utførsel kan medføre inntektstap for staten og ulike konkurransevilkår for eksportørene. Unndragelsespotensialet er betydelig. Det vises til at den statistiske verdien på utførte varer i 2006 tilsvarte et merverdiavgiftsbeløp på mer enn 100 milliarder kroner. Toll- og avgiftsetaten har selv vurdert fiktiv utførsel for å ha høy risiko for virksomhetskontrollen.

Finansdepartementet gir uttrykk for at svindel gjennom fiktiv eksport er en omstendelig og indirekte svindelmetode, og viser til at Toll- og avgiftsdirektoratet har påpekt at de ikke har indikasjoner på at slik unndragelse har stort omfang. Finansdepartementet er tilfreds med Toll- og avgiftsetatens oppfølging av regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet på dette kompliserte området.

Retningslinjer som gir utførselsdeklarasjoner løpenummer i etterhånd

Utførsel av varer er i henhold til tolloven betinget av tollmyndighetenes tillatelse. Slik tillatelse gis ved at varen tollekspederes (egendeklarasjon fra eksportør aksepteres av Toll- og avgiftsetaten) ved utførsel. Toll- og avgiftsdirektoratet har imidlertid i brev av 19. desember 2006 til samtlige tollregioner gitt retningslinjer som kan synes å fravike bestemmelsene i tolloven. Det gjøres ved at det åpnes for å gi løpenummer (identifikasjon for fortolling) til deklarasjoner for utførsel etter at varen er sendt ut av landet, under forutsetning av at fysisk utførsel dokumenteres. Revisjonen har vist varierende etterlevelse av disse retningslinjene, da tollvesenet ikke i alle tilfeller innhenter tilstrekkelig dokumentasjon på at utførsel faktisk har funnet sted. Dette gjøres blant annet ved bekreftelse fra transportør og/eller utenlandsk tolldeklarasjon.

Finansdepartementet opplyser at retningslinjene etter Toll- og avgiftsdirektoratets vurdering så langt er i samsvar med tolloven. Imidlertid viser departementet til at direktoratet vil foreta en oppfølging av tollregionene for å avklare hvorvidt retningslinjene blir fulgt og dernest på nytt vurdere om de aktuelle retningslinjene er i samsvar med tolloven. Departementet opplyser at man vil avvente direktoratets varslede gjennomgang, men viser til tollforskriften der det er inntatt unntak fra kravet til tollekspedisjon før utførsel.

Fysisk kontroll

Revisjonen har vist at antall fysiske kontroller på utførsel har hatt en prosentvis nedgang på 20,4 prosent, fra 1478 kontroller i 2005 til 1177 kontroller i 2008. Andelen fysisk kontrollerte utførselsdeklarasjoner i 2008 utgjør i underkant av 0,1 prosent av totalt ca. 1,24 millioner utførselsdeklarasjoner.

De aller fleste kontrollene er knyttet opp mot deklareringsstidspunkt i TVINN³, og gjennomføres mens varene fortsatt befinner seg innenlands. Omtrent halvparten av utførselsdeklarasjoner foretatt av den største tollregionen har utpaseringssted i andre tollregioner. Dette medfører praktiske problemer med å få gjennomført en effektiv kontroll, og krever stor grad av koordinering og/eller samarbeid regionene imellom. Dette synes ikke å fungere tilfredsstillende i dag. Krav til utførselsfrist og utpaseringssted er ikke regulert i regelverket, og tollregionene gir uttrykk for at disse forholdene setter begrensninger for kvaliteten på utførselskontrollen. Det uttrykkes videre at det kan være vanskelig å få fysisk tilgang til varene, samt tilgang på alle nødvendige dokumenter som underbygger eller har sammenheng med deklarererte opplysninger når man skal foreta kontroll.

Finansdepartementet viser til at antall fysiske kontroller på utførsel for 2008 oppfyller departementets resultatkrav. Riksrevisjonen ba i brev av 27. april 2009 også om Finansdepartementets vurdering av kvaliteten på de fysiske kontrollene, men dette kan ikke ses kommentert av departementet. Finansdepartementet opplyser at Toll- og avgiftsdirektoratet i lys av utviklingen på området innenfor EU vurderer flere problemstillinger rundt kontroll på utførsel, i prosjektet ELFOR⁴. Utførselsproblematikk vil også være sentralt i det videre arbeidet i prosjektet Nye TVINN.

Elektronisk innrapportering av særavgifter

I brev av 11. mai 2004 til Toll- og avgiftsdirektoratet tok Riksrevisjonen opp manglende elektronisk innrapportering av særavgifter. Direktoratet opplyste den gang at det tok sikte på at elektronisk innrapportering ville bli prioritert i kommende strategiperiode (2005–2008). Elektronisk innrapportering har over flere år vært nevnt i virksomhetens tildelingsbrev som et virkemiddel for å redusere næringslivets rapporteringsbyrder.

3) Tollvesenets informasjonssystem med næringslivet.

4) Elektronisk forhåndsvarsling.

Revisjonen har vist at Toll- og avgiftsetaten fortsatt foretar manuell registrering av innsendte avgiftsoppgaver i Avgiftsfastsettelsessystemet AFS. Toll- og avgiftsdirektoratet opplyser at en løsning for elektronisk innrapportering av særavgiftsoppgaver tidligst kan være på plass i 2010.

Finansdepartementet opplyser at det i løpet av 2009 er planlagt at AFS skal endres slik at systemet kan motta elektroniske særavgiftsoppgaver. Departementet har lagt til grunn at innrapporteringsløsningen etableres via Altinn i samsvar med St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*. Finansdepartementet forstår det slik at innrapporteringsløsningen først kan etableres når Altinn II er ferdigutviklet. Utviklingen av Altinn II gjennomføres ved Brønnøysundregistrene og forventes ferdigstilt i løpet av 2010.

Finansdepartementet viser til at det relativt sett er få rapporteringspliktige særavgiftsvirksomheter, og at den manuelle rapporteringsløsningen synes å fungere tilfredsstillende. Finansdepartementet legger likevel vekt på at det etableres en elektronisk løsning.

2.3.2 Intern kontroll – styring og oppfølging

I tildelingsbrev for 2008 til Toll- og avgiftsetaten stilles det krav til rapportering av vesentlige avdekkede avvik i internkontrollopplegget, samt om internkontrollen har avdekket vesentlige svakheter, feil og mangler i kritiske prosesser og aktiviteter. Av årsrapporten for 2008 fra Toll- og avgiftsetaten framgår det at det ikke er meldt om vesentlige avvik fra instruksfestede interne kontrollordninger.

Revisjon av Toll- og avgiftsetatens regnskap for 2008 har blant annet vist

- mangler ved Toll- og avgiftsetatens håndtering av kontante innbetalinger, herunder manglende funksjonsdeling i en tollregion
- svakheter i Toll- og avgiftsetatens oppfølging av feillister for å sikre korrekt fastsettelse av årsavgift
- mangler ved avstemming av beholdningskonti
- manglende oppbevaring av dokumentasjon som ligger til grunn for refusjonsutbetalinger

Forholdene inngår ikke i den interne rapporteringen verken fra region til direktorat eller fra direktorat til departement, og det stilles spørsmål ved kvaliteten og oppfølgingen av virksomhetens internkontroll.

Finansdepartementet understreker at Toll- og avgiftsdirektoratet og tollregionene må foreta en skjønnsmessig vurdering av vesentligheten ved et eventuelt avvik. For Finansdepartementet synes det som om Toll- og avgiftsetaten har en betryggende håndtering av internkontrollen, herunder rapportering av avvik.

2.3.3 Kassasjon, salg mv.

Ifølge statlig regelverk for avhending av materiell, *Normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten, av 18. desember 1987* (normalinstruksen), stilles det krav til prosedyrer i forbindelse med utrangering, kassasjon og avhending av materiell.

Revisjonen av salg av biler foretatt i tre av regionene i Toll- og avgiftsetaten omfattet 21 salg og viste at kravene stilt i normalinstruksen i liten grad er oppfylt. Alle avhendinger blir foretatt gjennom auksjonsfirma, uten at avhendingsprosessen er foretatt og dokumentert i samsvar med instruksens krav. Følgende forhold og dokumentering er mangelfull:

- beslutning om salg
- kunngjøringsmåte
- avtale med auksjonsfirma
- salgsoppgjør
- salgsprotokoll

Ingen av de kontrollerte tollregionene hadde utformet salgsprotokoll eller kunne vise til dokumentasjon for kunngjøringsprosessen.

Toll- og avgiftsdirektoratet hadde ikke merknader til de faktiske forhold som Riksrevisjonen har beskrevet, og opplyser at regelverket for avhending av materiell vil bli fulgt opp i et eget seminar våren 2009. Departementet vil følge opp saken i styringsdialogen.

2.4 Statens pensjonsfond – Utland

Det vises til Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Statens pensjonsfond for budsjettåret 2008*.

3 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Statens pensjonsfond – Utland

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 at det var noe mangelfull dokumentasjon av etablert intern kontroll vedrørende forvaltning av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) i Norges

Bank, og så behovet for at det konkretiseres regler for intern kontroll for SPU i egen forskrift. Riksrevisjonen ba departementet opplyse om hvordan det ville følge opp at operasjonell risikostyring i forvaltningen av SPU i Norges Bank dokumenteres i henhold til internasjonal beste praksis.

Norges Banks avdeling for kapitalforvaltning Norges Bank Investment Management (NBIM) har foretatt omorganisering med virkning fra 1. mars 2008. Dette har medført betydelig omlegging av oppgaver og rutiner ved forvaltningen av SPU. I løpet av 2008 er det utarbeidet nye retningslinjer, mandater og stillingsinstrukser. Arbeidet med dokumentasjon av intern kontroll var ikke ferdigstilt i 2008 og vil fortsette i 2009.

Finansdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at det er behov for å klargjøre regelverket for intern kontroll for SPU. Det foreslår å lovfeste at Norges Bank skal ha intern kontroll og at det skal gis hjemmel til å kunne gi forskrift om internrevisjon, jf. Ot.prp. nr. 58 (2008–2009). Det kan ifølge departementet være aktuelt å gi enkelte særregler om intern kontroll, som utelukkende angår forvaltningen av SPU i et nytt rammeverk for banken. Her vil det også bli foretatt en avklaring av grenseflaten mot økonomireglementet for staten for å hindre motstrid.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Senter for statlig økonomistyrings modell for tjenesteleveranse til små virksomheter

Riksrevisjonen stilte for regnskapsåret 2007 spørsmål om hvordan effektiviseringsgevinstene ved Senter for statlig økonomistyrings (SSØ) regnskapstjenester var tenkt realisert gjennom en tjenestemodell som synes å fordra en nedbygging av regnskaps- og lønnskompetanse. Samtidig stilles det krav om at virksomhetene skal ha nødvendig kompetanse for å etterleve et selvstendig ansvar for økonomioppgavene. Departementet har redegjort tilfredsstillende for forholdet.

Saken avsluttes.

3.3 Brukertilganger til nettverk og enkelte applikasjoner med tilhørende database

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 at det for Finansdepartementet og underliggende virksomheter var svakheter ved internkontrollen for brukertilganger.

Finansdepartementet opplyser at tilgangskontroller følges opp i styringsdialogen med

virksomhetene og at virksomhetene internt har generelt stor oppmerksomhet rettet mot informasjonssikkerhet. Det har imidlertid forekommet enkelte uønskede hendelser, og de er fulgt opp.

Det er gjennomført en revisjon av brukertilganger i Skattedirektoratet for regnskapsåret 2008 som viser at tiltak ikke er gjennomført som forutsatt. Det vises til omtale under punkt 2.1.3.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4 Anskaffelser

Revisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 at det var mangler ved dokumentasjonen av anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 500 000 kr eksklusiv merverdiavgift. Dette gjaldt flere av Finansdepartementets underliggende virksomheter.

Finansdepartementet viser til at alle regelverksendringer fortløpende blir formidlet videre til underliggende virksomheter, og at departementet vil fortsette å følge opp etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i styringsdialogen. Det vises til at anskaffelser er tatt opp i forbindelse med Skatteetatens regnskap for 2008, jf. punkt 2.3.3.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.5 Toll- og avgiftsetaten

3.5.1 Tildelingsbrevet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2007

Riksrevisjonen tok opp med Finansdepartementet at tildelingsbrevet for 2007 til Toll- og avgiftsdirektoratet inneholdt mange styringssignaler hvor krav til gjennomføring av oppgavene og eventuelle tidsfrister manglet.

Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2007–2008) sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til Riksrevisjonens påpekning av at oppgavegjennomføring, resultater og måloppnåelse i større grad må formuleres som krav i virksomhetenes tildelingsbrev. Et eksempel på dette er punktet om "Reduksjon av oppgavebyrdene for næringslivet".

Finansdepartementet opplyser at det er gjort noen justeringer/endringer i tildelingsbrevet for 2009, og som det mener vil tydeliggjøre styringssignalene ytterligere. Finansdepartementet mener samtidig at dets føringer og styringssignaler gjennomgående har et hensiktsmessig presisjonsnivå.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.5.2 Brudd på habilitetsbestemmelsene ved fortolling av varer

Revisjonen påviste brudd på forvaltningslovens habilitetsbestemmelser ved at tjenestemenn har fortollet egne varer i 2007.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 120 ved behandling av Dokument nr. 1 (2007–2008) at brudd på habilitetsreglene i Toll- og avgiftsetaten ikke kan tolereres, selv om det ikke er påvist at noen tjenestemann har skaffet seg urettmessig gevinst ved å fortolle egne varer.

Toll- og avgiftsdirektoratet understreket at bevisstheten om og oppfølgingen av habilitet i virksomheten må økes, og uttalte at det vurderes å iverksette tiltak for at tjenestemenn ikke skal kunne fortolle egne varer. It-systemet synes imidlertid å være innrettet slik at enhver tjenestemann kan fortolle på et hvilket som helst kundenummer. Dermed er det mulig å unngå at fortollinger for personer som omfattes av habilitetsbegrepet i forvaltningsloven, blir synliggjort på egen person.

Finansdepartementet opplyser at Toll- og avgiftsdirektoratet er i ferd med å utarbeide nye rutiner for tilsatte i etaten som vil innføre eller utføre varer. Det opplyses videre at direktoratet tar sikte på å innføre sperre i deklarasjonssystemet TVINN slik at etatens tilsatte ikke kan gjennomføre deklarasjon av egne varer.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.5.3 Kontroll med innførsels- og utførselsdeklarasjonene i TVINN

Riksrevisjonen omtalte i en administrativ rapport fra 2002⁵⁾ en undersøkelse av kontroll med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN, med fokus på

- svakheter ved maskekontrollen (system-genererte forslag til kontrolloppfølging, basert på fastsatte kriterier)
- manuelle registrerings- og rapporteringsrutiner i TVINN
- arbeidet med deklarasjonskontrollen

Finansdepartementet ga uttrykk for at undersøkelsen i hovedtrekk samsvarte med departementets vurderinger av situasjonen for kontrollen med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN. Det ble også vist til at Toll- og avgiftsdirektoratet hadde iverksatt tiltak for å møte de svakhetene som kom fram i undersøkelsen.

5) Administrativ rapport nr. 2 2002 (2001–2002) Riksrevisjonens undersøkelse av tollvesenets kontroll med innførsels- og utførselsdeklarasjoner i TVINN – tollvesenets informasjonssystem med næringslivet.

Revisjonen for 2007 viste at flere av manglene som kom fram i Riksrevisjonens rapport fra 2002, fortsatt ikke er utbedret. Avviket mellom antall kontrollerte deklarasjoner og antall deklarasjoner som blir plukket ut i maskekontrollen for kontroll, ligger omtrent på samme nivå som det revisjonen erfarte etter undersøkelsen i 2002. I tillegg synes kontroll av deklarasjoner fra maskeutplukket fortsatt i svært liten grad å være gjort på bakgrunn av dokumenterbare risikovurderinger. Registrering av resultater fra maskekontrollen skjer fortsatt manuelt til tross for at Toll- og avgiftsetatens egne strategier legger vekt på gjenbruk av data som allerede finnes i etatens systemer.

Riksrevisjonen konstaterer at Toll- og avgiftsetaten arbeider kontinuerlig med å ytterligere redusere det store avviket mellom systemgenerert masketilslag og foretatt kontroll. Departementet angir at det bør foreligge en vurdering før det avgjøres om nærmere kontroll skal iverksettes. Riksrevisjonen ser positivt på en slik tilnærming, forutsatt at vurderingen støtter seg til en dokumentert risiko- og vesentlighetsbasert tilnærming når utvelgelsen skjer.

For øvrig ser Riksrevisjonen positivt på at et automatisert rapporteringssystem vil være på plass innen utgangen av 2009.

Saken avsluttes.

3.5.4 Revisjon av grense- og trafikkontroll

Revisjonen av Toll- og avgiftsetatens grense- og trafikkontroll viste svikt i rutinene for sikring av beslaglagt gods.

Finansdepartementet mener at det skal være samsvar mellom lagerførte varer og varer som fysisk er på lageret. Toll- og avgiftsdirektoratet har også foretatt en revisjon av sentrale retningslinjer for lagring av varer våren 2009.

Saken avsluttes.

3.5.5 Brukertilganger i Toll- og avgiftsetaten

Revisjonen viste svakheter i internkontrollen for håndtering av brukertilganger til nettverket og applikasjonen TVINN med tilhørende database.

Status på oppfølgingen av revisjon av brukertilganger er nærmere omtalt i punkt 3.4.

Saken avsluttes.

3.6 Statens innkrevingsentral

3.6.1 Utvikling av styringsparametre i Statens innkrevingsentral – oppfølging av etatsevalueringen

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2007 at Statens innkrevingsentral (SI) de senere årene har gjennomført få konkrete tiltak for å utvikle virksomhetens styringsparametre. En etatsevaluering i 2006 viste at eksisterende resultatindikatorer kun delvis var hensiktsmessige og relevante i forhold til målene om effektivitet og produktivitet. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved departementets oppfølging av arbeidet og om det var gjennomført en tilstrekkelig vurdering av hva som totalt sett er hensiktsmessige og relevante styringsindikatorer for SI.

Finansdepartementet hevder at det er SI selv som må vurdere hvilke indikatorer som er mest hensiktsmessig å anvende. Departementet understreker i styringsdialogen behovet for å arbeide videre med resultatindikatorerne.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.6.2 Brudd på anskaffelsesregelverket og bevilgningsreglementet § 6

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 at SI i flere år hadde vist manglende konkurranseutsetting, samordning og dokumentasjon ved gjennomføring av anskaffelser. I 2007 ble det foretatt to større anskaffelser som direktekjøp uten at unntaksbestemmelsene kom til anvendelse. En av anskaffelsene ble gjennomført som kredittkjøp i strid med bevilgningsreglementet § 6.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 120 ved behandling av Dokument nr. 1 (2007–2008) at brudd på anskaffelsesregelverket kan medføre risiko for misligheter og kan innebære en lite hensiktsmessig bruk av offentlige midler.

Departementet har i styringsdialogen etterspurt tiltak for å sikre nødvendig etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. SI har gjennomført forbedringer på flere områder, og ytterligere tiltak er planlagt i 2009.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.6.3 Overføring av ubrukt bevilgning

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 at departementet ved beregning av

overførbar ubrukt bevilgning på kapittel 1634 post 01 *Statens innkrevingsentral*, hadde holdt utenfor utgifter til investeringer. Framgangsmåten ga en overføring på 4 713 000 kroner for mye til budsjettåret 2008.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 120 ved behandling av Dokument nr. 1 (2007–2008) at forutsetninger for bruk av budsjettfullmakten må følges.

Departementet har i det årlige rundskrivet om overføring av ubrukte bevilgninger foretatt presiseringer knyttet til forskotteringsordning for investeringer under driftsposter mot innsparing over de følgende tre budsjetterminer. Det framgår at det bare er adgang til å føre opp netto overskridelse som forskottert beløp.

Saken avsluttes.

3.7 Skatteetaten

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 at Skatteetaten hadde fått avsluttende revisjonsbrev med merknader vedrørende Skatteetatens kontroll av næringsdrivende.

I Innst. S. nr. 120 (2008–2009) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet:

"Dette er et område som er høyt prioritert, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Likevel er antallet kontroller redusert, samt at de kontroller som faktisk er utført må kunne karakteriseres som relativt enkle kontroller. Grundige kontroller omfatter regnskapskontroller og arbeidsgiverkontroller i form av bokettersyn. Komiteen vil påpeke at det i Finansdepartementets tildelingsbrev til Skattedirektoratet for 2007 ble vektlagt økt satsing på kontroll av komplekse og tyngre saker. Det ble forventet en resultatforbedring, men antall kontroller er redusert og andelen kontrollerte næringsdrivende har en betydelig nedgang. Komiteen forutsetter at dette følges opp."

Revisjon av Skatteetatens kontrollvirksomhet i 2008 viser at andelen kontrollerte næringsdrivende og selskaper fortsatt har en negativ utvikling. Det totale antallet kontroller i 2008 ligger på om lag samme nivå som i 2006, men vridningen fra regnskapskontroller til avgrensede regnskapskontroller og informasjons- og formalkontroller er betydelig også i 2008. Andelen regnskapskontroller og fullstendige arbeidsgiverkontroller viser en nedgang i

perioden på 18 prosent. I tillegg viser revisjonens stikkprøvekontroll feilregistreringer som medfører at det faktiske antall regnskapskontroller er lavere enn det rapporterte antallet.

Det er fortsatt et stort antall skatteoppkreverkontorer som ikke har gjennomført stedlige arbeidsgiverkontroller i henhold til kontrollomfang fastsatt av Skattedirektoratet. Andelen fullstendige arbeidsgiverkontroller er betydelig redusert sammenliknet med 2006 og 2007.

Finansdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens vurdering av at omfanget av regnskapskontroller og oppgavekontroller burde vært større. Departementet uttaler at noen av etatens tyngste kontroller i 2008 er gjennomført som såkalte avgrensede kontroller. Avgrensede kontroller er i mange tilfeller store og tidkrevende, og reiser ofte kompliserte spørsmål om regelverkfortolkning. Avgrensede kontroller er således ikke bare enklere kontroller. Departementet mener resultatene bør vurderes i lys av den omstillingen etaten er inne i.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.8 Departementets oppfølging av tidligere forhold ved Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (SSB) fikk merknad i 2005 vedrørende informasjons- og kommunikasjons-teknologi (ikt), blant annet om mangelfull konfigurasjonsstyring. Finansdepartementets oppfølging av saken ble rapportert i Dokument nr. 1 (2007–2008). Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte ved behandlingen av dette dokumentet at departementet ivaretar nødvendig oppfølging.

Finansdepartementet viser til at SSB har redegjort for tiltak som er iverksatt, og at komplett verktøy for konfigurasjonsstyring forventes ferdig implementert før sommeren 2009.

Departementet vurderer SSBs oppfølging av Riksrevisjonens påpekninger på ikt-området som tilfredsstillende.

Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet påser at implementeringen iverksettes som skissert.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Dokumentasjon av intern kontroll

Riksrevisjonen rapporterte i fjorårets Dokument nr. 1 at det var noe mangelfull dokumentasjon av etablert intern kontroll vedrørende forvaltningen av SPU i Norges Bank. I løpet av 2008 har NBIMs ledelse iverksatt flere tiltak, blant annet for å ha tilfredsstillende dokumentasjon av intern kontroll. Det er igangsatt et omfattende arbeid med dokumentasjonen, og dette arbeidet er forventet ferdigstilt i 2009.

Riksrevisjonen ser det som positivt at NBIMs ledelse har iverksatt flere tiltak, blant annet omorganisering av organisasjonen, opprettelse av fem nye komiteer, skjerpet oppfølging av eksterne forvaltere og utarbeiding av nye mandater og retningslinjer. Det forventes at arbeidet med ferdigstillingen av all dokumentasjon av intern kontroll ferdigstilles i 2009.

4.2 Registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen av utenlandsområdet

Forvaltningen av utenlandsområdet er kompleks og krever god informasjonsflyt mellom flere etater som har forvaltningsoppgaver på området. I saksbehandlingen benyttes ulike registre, og samhandling er nødvendig for å sikre kvalitet i saksbehandlingen. Arbeidsinnvandring genererer blant annet et behov for informasjon og forvaltning innen utenlandsområdet i Skatte-etaten, Arbeids- og velferdsetaten og Utlendingsdirektoratet (UDI).

Manglende samhandling medfører at ikt-løsninger og registre utvikles i hver enkelt etat, der det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger. Felles registre og informasjonsflyt i forvaltningen på utenlandsområdet blir dermed ikke optimalisert og effektivisert, slik Stortinget har forutsatt.⁶ Manglende samhandling gjør at oppgavefordeling mellom etatene blir uklar og medfører at brukerne ikke er sikret en enhetlig behandling.

Riksrevisjonen er kritisk til departementets oppfølging av forvaltningen innen utenlandsområdet. Mangelfull registerkvalitet og informasjonsflyt gir grunnlag for feil ved vurderingen av utenlandske EØS-borgeres rettigheter og plikter i Norge. Det gjelder blant annet forhold knyttet til

6) Innst. S. nr. 22 (2008–2009) til Dokument nr. 3:12 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor* og Innst. S. nr. 158 (2006–2007) om St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*.

fastsettelse av skatter og avgifter og vedtak om ytelses fra norsk trygdeordning.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad legger til rette for og følger opp samhandling i sin styring av forvaltningen av utenlandsområdet, både gjennom styring av underliggende etater og i samhandlingen med andre departementer.

4.3 Sikkerhet og beredskap

Riksrevisjonen bemerker at Finansdepartementet og de fleste underliggende virksomheter ikke har etablert tilfredsstillende oppfølging av sikkerhets- og beredskapsområdet. For å kunne håndtere gradert informasjon på korrekt måte og iverksette tiltak som sikrer beredskap når kriser oppstår i virksomhetene, er det nødvendig med helhetlig beredskapsplanlegging og oppfølging som ivaretar krav i sikkerhetsloven med forskrifter.

I henhold til St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnsikkerhet Samvirke og samordning* ligger de overordnede prinsippene om ansvar, nærhet og likhet til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid. Ansvarsprinsippet innebærer at det departement som har ansvaret for en sektor til daglig, også har ansvaret for beredskapsplanlegging og iverksettelse av beredskapstiltak i egen virksomhet i en krisesituasjon. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan Finansdepartementet vil sikre at sektoransvaret på sikkerhets- og beredskapsområdet blir ivaretatt på en tilfredsstillende og helhetlig måte og følge opp at sikkerhetslovens bestemmelser blir fulgt.

4.4 Skatteetaten

4.4.1 Ulike beløpsgrenser for tilleggsskatt

Riksrevisjonen bemerker at ulike beløpsgrenser ikke synes å være i samsvar med ligningsloven og innebærer geografisk forskjellsbehandling av skattyterne. Ett av målene med reorganiseringen av Skatteetaten er likebehandling og at etaten skal framstå som én etat overfor brukerne.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Skatteetatens praksis er i samsvar med ligningsloven og prinsippet om likebehandling av skattyterne, og om det eventuelt vil bli iverksatt tiltak.

4.4.2 Pålitelig rapportering

Riksrevisjonen bemerker at upresis begrepsbruk og feilregistreringer av kontrolltyper indikerer et større omfang av tyngre og komplekse kontroller enn det som i realiteten er gjennomført. Videre

påpekes uoverensstemmelser og feil i Skatteetatens årsrapport både i 2007 og 2008. Ulik og feil registrering av Skatteetatens kontrollvirksomhet medfører at rapporteringen fra etaten og Finansdepartementet ikke gir korrekt informasjon.

Riksrevisjonen er kritisk til kvaliteten på registrerte data som danner grunnlag for analyser, styring og videre rapportering til departementet og Stortinget. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om Finansdepartementet har tilstrekkelig grunnlag for styring og oppfølging av virksomheten, og om det eventuelt vil bli iverksatt ytterligere tiltak for å sikre forbedringer.

4.4.3 Intern kontroll

Riksrevisjonen bemerker at Skatteetaten fortsatt ikke har tilfredsstillende rutiner for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket til tross for stor oppmerksomhet på dette området over flere år. Brudd på regelverket øker risikoen for misligheter og hindrer en effektiv bruk av statlige midler.

Skattedirektoratet har fortsatt ikke tilfredsstillende oppfølging og kontroll av brukertilgang til Skatteetatens nettverk, og gjennomføringen av organisatoriske og tekniske tiltak har tatt lengre tid enn forventet. Svakheter ved kontroll av brukertilganger øker risikoen for misbruk av datasystemer og svekker sikkerhetsnivået i Skatteetaten.

Skattedirektoratet iverksatte nye retningslinjer for sperring av ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærståendes likningsdata per 28. februar 2008. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er problemer knyttet til etterlevelsen av rutiner for sperring. Manglende sperring av ansattes tilganger til likningssystemer kan åpne for misligheter og korrupsjon.

Anskaffelser, brukertilganger til Skatteetatens nettverk og ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærståendes likningsdata er forhold som er tatt opp flere ganger i Dokument nr. 1. Riksrevisjonen kan ikke se tilstrekkelige forbedringer på disse områdene, til tross for tiltakene departementet har iverksatt de siste årene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig og gitt ønsket effekt, og om det eventuelt vil bli iverksatt ytterligere tiltak for å sikre nødvendige forbedringer.

4.4.4 Skatteoppkrever utland

Riksrevisjonen bemerker at Skatteetaten ikke i tilstrekkelig grad har iverksatt tiltak for å sikre korrekt regnskap og forsvarlig innkreving ved Skatteoppkrever utland i 2008. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Finansdepartementet over tid har hatt tilstrekkelig styring og oppfølging av statens ansvar for innkrevingen og regnskapsføringen, og om det vil bli iverksatt ytterligere tiltak for å sikre forbedringer.

4.5 Toll- og avgiftsetaten

4.5.1 Utførselskontroll

Fiktiv utførsel

Revisjonen har vist at Toll- og avgiftsetaten i svært liten grad dekker fiktiv utførsel. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Finansdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp Toll- og avgiftsetaten med hensyn til om virksomhetens prioriteringer har vært i samsvar med føringene i regjeringens handlingsplan når det gjelder fiktiv utførsel. Det bes opplyst om departementet vurderer å iverksette tiltak for å sikre god kvalitet i kontrollen og for å øke antall avdekkede saker innenfor fiktiv utførsel.

Retningslinjer som gir utførselsdeklarasjoner løpenummer i etterhånd

Toll- og avgiftsdirektoratet har gitt retningslinjer som åpner for å gi tolldeklarasjoner ekspedisjons- og løpenummer etter at varen er sendt ut av landet, under forutsetning av at de faktiske forhold rundt utførselen kan dokumenteres. Rutinen med innhenting av dokumentasjon etterleves i varierende grad, og synes i praksis å vanskeliggjøre Toll- og avgiftsetatens kontroll med om varer som utføres faktisk samsvarer med varer som oppgis til fortolling. For å avdekke eventuelt ulovlig utførsel av varer er det viktig at fysisk kontroll lar seg gjennomføre samtidig som tilstrekkelig dokumentasjon foreligger.

Riksrevisjonen reiser spørsmål både ved om praksisen med å tildele ekspedisjons- og løpenummer etter at varen er sendt ut av landet er i samsvar med intensjonen i tolloven, samt om løpenummertildeling i denne sammenheng ivaretar ønsket kvalitet på kontrollen med utførselen.

Fysisk kontroll

Revisjonen viser at Toll- og avgiftsetaten fysisk kontrollerer en forholdsvis liten andel av totalt antall utførselsdeklarasjoner. Kontrollene gjennomføres i tillegg ofte lenge før varene

sendes ut av landet. Det synes dermed å foreligge en risiko for at det ikke er de samme varene som er gjenstand for kontroll, som senere blir utført.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot Toll- og avgiftsetatens fysiske kontroller på utførsel. Dette for å sikre betryggende kvantitet og kvalitet i arbeidet med å avdekke uregelmessigheter i forbindelse med eksport.

4.5.2 Elektronisk innrapportering av særavgifter

Riksrevisjonen merker seg at det fortsatt foretas manuell registrering av avgiftsoppgaver fra særavgiftspliktige til tross for at elektronisk innrapportering ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet skulle være en prioritert oppgave i forrige strategiplanperiode. Manuell registrering av avgiftsoppgaver anses å være ressurskrevende, kilde til feilregistrering og øker behovet for kompensierende tiltak. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot Toll- og avgiftsetaten for å ivareta styringssignaler som er gitt i flere tildelingsbrev knyttet til reduksjon av oppgavebyrdene for næringslivet på dette området.

4.5.3 Intern kontroll – styring og oppfølging

Revisjon av Toll- og avgiftsetatens regnskap for 2008 har avdekket flere forhold som kan knyttes til svakheter i internkontrollen. Riksrevisjonen ser alvorlig på at de aktuelle internkontrollrutinene ikke virker som forutsatt da samtlige av svakhetene også tidligere har blitt påpekt ovenfor Toll- og avgiftsdirektoratet, og Finansdepartementet er holdt informert. Manglene representerer brudd på overordnet og internt regelverk og svekker den interne kontrollen. Spesielt anses manglene knyttet til Toll- og avgiftsetatens håndtering av kontant innbetaling å gi økt risiko for misligheter.

Riksrevisjonen bemerker at departementet har det overordnede ansvaret for å se til at Toll- og avgiftsetaten har etablert en tilfredsstillende internkontroll. Det stilles spørsmål ved om departementets styring og oppfølging av virksomheten for å sikre en tilfredsstillende internkontroll, har vært tilstrekkelig. Likeså stiller Riksrevisjonen spørsmål om det vil bli vurdert tiltak for forbedringer, for eksempel for rapportering av vesentlige avvik.

4.5.4 Kassasjon, salg mv.

Riksrevisjonen har konstatert brudd på etterlevelse av kravene i normalinstruksjonen ved avhending av biler i Toll- og avgiftsetaten.

Brudd på regelverket innebærer i tillegg økt risiko for misligheter.

Riksrevisjonen har merket seg at Toll- og avgiftsetaten vil gjennomføre et seminar om regelverket på området, og at departementet vil følge opp saken i styringsdialogen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging og ber opplyst om det vil bli iverksatt ytterligere tiltak for å sikre etterlevelsen av normalinstruksens krav.

5 Finansdepartementets svar

Saken har vært forelagt Finansdepartementet, og statsråden har i brev av 13. august 2009 svart:

[Statsrådets kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger vedrørende Statens pensjonsfond er gjengitt i Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010).]

"Det vises til Riksrevisjonens brev 26. juni 2009 om statsregnskapet 2008 – resultatet av den årlige revisjon og kontroll.

Nedenfor følger Finansdepartementets svar i en rekkefølge som samsvarer med Riksrevisjonens brev. Det vises for øvrig til tidligere korrespondanse, jf. bl.a. Finansdepartementet brev 15. mai 2009 hvor det ble gitt tilsvarende på alle saker som Riksrevisjonen tok opp i sitt brev 27. april 2009.

Ad punkt 3 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.6.1 Utvikling av styringsparametere i Statens innkrevingsentral – oppfølging av etats-evalueringen

Riksrevisjonen har påpekt at det i senere år er gjennomført få konkrete tiltak for å utvikle styringsparametrene ved Statens innkrevingsentral. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging.

Finansdepartementet viser til tidligere redegjørelse om saken, senest i brev av 13. mars 2009. Utvikling av gode styringsparametere er en langsiktig prosess som har stor oppmerksomhet i departementet. Oppfølgingen av etats-evalueringen og herunder videreutvikling av styringsparametrene, har vært et gjennomgående tema i styringsdialogen med Statens innkrevingsentral senere år. Dette har medført flere konkrete endringer, bl.a. er antall indikatorer for formålseffektivitet utvidet. Videre pågår det en større gjennomgang

av gjeldende styringsparametere i 2009 og 2010. Det understrekes for øvrig at det er departementet som fastsetter styringsparametere tilknyttet det enkelte hovedmål i departementets årlige tildelingsbrev, og der gis også signaler om at tilskattede resultater generelt skal være like gode som eller bedre enn oppnådde resultater to år tilbake. Virksomheten selv konkretiserer ytterligere hvilke resultatmål det er hensiktsmessig å fastsette for parameterne gjeldende periode. Denne oversikten oversendes departementet som gir en tilbakemelding på oppsettet. Departementets tilbakemelding til Statens innkrevingsentral om parameterne for 2009 vedlegges til orientering.

3.8 Departementets oppfølging av tidligere forhold ved Statistisk sentralbyrå (SSB)

Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet påser at implementeringen av konfigurasjonsstyring iverksettes som skissert.

Finansdepartementet kan opplyse at verktøy for konfigurasjonsstyring er anskaffet etter anbuds-konkurranse, og installasjonen avsluttes i løpet av høsten 2009.

Etablering av eget rom for datautstyr i tilfelle omfattende avbrudd er 5 måneder forsinket på grunn av arbeidet med konkurranseutsetting av bygningsarbeidene. Et slikt beredskapsrom skal være fullført 1. oktober. Flytting av IT-infrastruktur til ett datasenter støttet av en slik løsning vil i hovedsak være ferdig ved årsskiftet, og løser da påpekte mangler fra Riksrevisjonen. Videre er verktøy for konfigurasjonsstyring anskaffet og under installering. Arbeidet er noe forsinket på grunn av behov for å gjennomføre spesielle egnethetstester i SSBs IT miljø. Konfigurasjonsstyring i tråd med Riksrevisjonens krav vil være ferdig implementert i løpet av høsten 2009.

Ad punkt 4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Dokumentasjon av intern kontroll.

Finansdepartementets svar på dette punktet samt for punktet 2.1 Statens pensjonsfond blir sendt Riksrevisjonen i eget brev.

4.2 Registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen av utenlandsområdet

Riksrevisjonen omtaler manglende samhandling om registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen av utenlandsområdet mellom Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Utenlandsdirektoratet (UDI), og stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad legger til rette

for og følger opp samhandling i sin styring av forvaltningen på utenlandsområdet.

Finansdepartementet viser til utførlig redegjørelse om saken i brev av 20. mars 2009 og 15. mai 2009. På generelt grunnlag vil departementet peke på at tilrettelegging for elektronisk utveksling av informasjon mellom offentlige etater er et lang-siktig og arbeidskrevende område. Spesielt gjelder dette på utenlandsområdet hvor forvaltning er særlig kompleks, og hvor forbedringer må komme dels gjennom utvikling av nye systemer og dels gjennom tilpasninger av eksisterende systemer i de berørte etatene.

Samtidig har det vært en meget sterk vekst i arbeidsinnvandringen til Norge de senere årene. Fra 2006 til 2007 økte antall utenlandske arbeidstakere med korttidsopphold i Norge med over 40 pst. Denne utviklingen har gitt økt arbeidsbelastning for berørte etater. I Skatteetaten er registrering av arbeidsforhold, oppdrag og kontrakter sentralisert til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (Skatt vest). Skatteetatens it-systemer og saksbehandlingsrutiner for disse sakene var dimensjonert for et langt lavere saks-volum. I 2008 ble Skatteetatens budsjett styrket med 20 mill. kroner for bedre å kunne ivareta og styrke arbeidet med utenlandske arbeidstakere, og i 2009 ble budsjettet styrket med 13 mill. kroner til det samme området.

Departementet er opptatt av å tilrettelegge for en mest mulig effektiv utnyttelse av data mellom Skatteetaten og deres berørte aktører innenfor og utenfor offentlig sektor, herunder NAV og UDI. Dette kommer til uttrykk i de senere års til-delingsbrev til Skatteetaten, og i vår dialog om forvaltningen av utenlandsområdet med Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Finansdepartementet har også i oppfølgingen av nytt system for likning understreket klare forventninger om at utviklingen av systemet må bedre samhandlingen på utenlandsområdet. For øvrig har det vært utstrakt samarbeid og samhandling på utenlandsområdet mellom berørte etater og departementer i forbindelse med etablering av et felles service-senter for utlendinger i Oslo, og i planleggingen av lignende senter i Stavanger og Kirkenes.

Skatteetaten arbeider med flere tiltak for å bedre registerkvaliteten og informasjons-flyten på utenlandsfeltet. Skattedirektøren og Arbeids- og velferdsdirektøren inngikk i 2008 samarbeids-avtaler der målsettingen er å styrke samarbeidet mellom etatene. Det er også tatt skritt for å

etablere regionale samarbeidskontakter for å bedre koordineringen av samarbeidet med NAV. Samarbeidskontraktene skal være på plass i løpet av høsten 2009.

Skatteetaten har også under vurdering hvordan innføring av registreringsordningen for EØS/EFTA-borgere kan løses, basert på nye elektroniske skjemaer og nye måter å organisere informasjonsflyten mellom UDI, politiet og Skatteetaten.

Videre vil utviklingen av nytt system for likning gi nye muligheter for kvalitetsforbedringer på områder som i dag utføres med manuelle søk i flere systemer og registre. Dette forventes å medføre forbedret oversikt, bedre kvalitet på registrene, bedre tilgang til opplysninger og redusert risiko for feil i likningen. Skatteetaten understreker at forbedringsarbeidet ikke vil slutt-føres i 2010 når landsdekkende versjon av nytt system for likning etter planen skal settes i drift, siden en rekke tilgrensende systemer også må endres. Innføringen av nytt system for likning vil derfor være starten på ytterligere, kontinuerlige forbedringer av den tverretatlige, elektroniske dialogen på utenlandsområdet.

4.3 Sikkerhet og beredskap

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan Finansdepartementet vil sikre at sektoransvaret på sikkerhets- og beredskapsområdet blir ivaretatt på en tilfredsstillende og helhetlig måte og følge opp at sikkerhetslovens bestemmelser blir fulgt.

Finansdepartementet stiller krav til sikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementets underliggende etater, blant annet når det gjelder risiko- og sårbarhetsvurderinger, beredskapsplanverk, beredskaps-øvelser og etterlevelse av bestemmelsene i sikkerhets-loven. Departementet arbeider kontinuerlig med å forbedre de ulike elementene i sikkerhets- og beredskapsarbeidet, og vil følge opp de forhold som har blitt påpekt av Riksrevisjonen. Det vises for øvrig til at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i etterkant av et nylig gjennomført tilsyn har konkludert med at et hovedinntrykk er at departementet har et sterkt fokus på og bevissthet omkring dette fagområdet, og at styringsdialogen med de underliggende etatene på dette området har blitt styrket.

4.4 Skatteetaten

4.4.1 Ulike beløpsgrenser for tilleggsskatt

Riksrevisjonen bemerker at det anvendes ulike beløpsgrenser for ileggelse av tilleggsskatt i de

fem skatteregionene og stiller spørsmål ved om Skatteetatens praksis er i samsvar med ligningsloven og prinsippet om likebehandling av skattyterne, og om det eventuelt vil bli iverksatt tiltak.

Etter departementets oppfatning er det uheldig når forskjellene blir så store som påvist av Riksrevisjonen, jf. departementets brev av 15. mai 2009 til Riksrevisjonen. I brev av 15. april 2009 fra Skattedirektoratet til Riksrevisjonen skriver direktoratet at de har tatt initiativ overfor regionene med sikte på en harmonisering av praksis på dette området. Departementet la derfor til grunn at beløpsgrensene vil bli harmonisert.

Skattedirektoratet har nå opplyst at det fra og med årets likningsbehandling vil bli lagt til grunn et felles nivå for tilleggsskatten ved de fem skattekontorene.

4.4.2 Pålitelig rapportering

Riksrevisjonen peker på upresis begrepsbruk og feilregistreringer på kontrollområdet, og enkelte feil i Skatteetatens årsrapporter. Riksrevisjonen er kritisk til kvaliteten på registrerte data som danner grunnlaget for analyser og videre rapportering til departementet og Stortinget. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Finansdepartementet har tilstrekkelig grunnlag for styring og oppfølging av etaten, og om det eventuelt vil bli iverksatt tiltak for å sikre forbedringer.

Finansdepartementet vil bemerke at upresisiteter og feilregistreringer i tilknytning til resultatrapporteringen etter departementets vurdering ikke har hatt et slik omfang at det gir utilstrekkelig grunnlag for styring og oppfølging av etaten. Departementet kan heller ikke se at dette har medført uheldige skjevheter i den videre rapportering til Stortinget.

Skattedirektoratet vurderer selv rapporteringen som alt i alt pålitelig. I en så vidt stor etat som Skatteetaten vil registreringskvaliteten være en gjennomgående og gjentakende utfordring. Problemstillingen er derfor i ulike sammenhenger et tema for etatens internkontroll. Direktoratet har planlagt flere tiltak som forventes å ha positiv effekt på registreringskvaliteten. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som nå gjennomgår kriteriene for rapportering og begrepsbruk knyttet til de ulike kontrolltypene. I følge Skattedirektoratet skal arbeidet være ferdig i løpet av høsten 2009. Departementet vil følge saken opp i styringsdialogen.

4.4.3 Intern kontroll

Riksrevisjonen bemerker at anskaffelser, brukertilganger til etatens nettverk og ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærstående likningsdata er saker som tatt opp flere ganger i Dokument nr. 1. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets oppfølging av disse sakene har vært tilstrekkelig og har gitt ønsket effekt, og om det eventuelt vil bli satt i verk ytterligere tiltak for å sikre nødvendige forbedringer.

Finansdepartementet vil understreke at både departementet og Skattedirektoratet legger stor vekt på ryddighet og god etterlevelse på disse områdene. Finansdepartementet har hatt en særskilt oppfølging av disse forholdene i styringsdialogen, og behovet for forbedringer er fortsatt til stede.

Skattedirektoratet har rapportert om en rekke relevante tiltak for å bedre forholdene. Enkelte tiltak har tatt lenger tid å iverksette enn planlagt, og i andre tilfeller har det tatt lenger tid å få ønsket effekt av tiltaket. Det er dessverre også slik at i en stor etat som Skatteetaten, vil det sannsynligvis alltid være enkelte medarbeidere som ikke fullt ut etterlever rutiner og retningslinjer. Finansdepartementet konstaterer imidlertid at det ikke er avdekket misligheter eller misbruk av datasystemer i denne forbindelse.

Skattedirektoratet arbeider med ytterligere forbedringstiltak. Det iverksettes en rekke prosessmessige og tekniske tiltak for å styrke internkontrollen knyttet til tilganger. Departementet vil fortsatt følge opp disse forholdene i styringsdialogen med Skattedirektoratet.

Det kan for øvrig opplyses at departementets økonomiforum, hvor etatene deltar, hadde internkontroll som hovedtema i møte 23. juni 2009.

4.4.4 Skatteoppkrever utland

Riksrevisjonen bemerker at Skatteetaten ikke i tilstrekkelig grad har satt i verk tiltak for å sikre korrekt regnskap og forsvarlig innkreving ved Skatteoppkrever utland i 2008. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Finansdepartementet over tid har hatt tilstrekkelig styring og oppfølging av statens ansvar for innkrevingen og regnskapsføringen, og om det vil bli satt i verk ytterligere tiltak for å sikre forbedringer.

Finansdepartementet vil understreke at forhold ved Skatteoppkrever utland (i region Skatt vest) jevnlig er tema i styringsdialogen med

Skattedirektoratet. Departementet har tillit til at departementets signaler blir løftet over til styringsdialogen mellom direktoratet og regionen/skatteoppkreveren.

Skatteoppkrever utland kan ikke sammenliknes med andre innkrevingsmiljøer. Skatteinnkreving overfor arbeidstakere og oppdragsgivere med midlertidig opphold eller oppdrag på land eller sokkel i Norge og som ikke har tilknytning til andre kommuner, behandles ved dette kontoret. Fra 2006 til 2007 økte antall utenlandske arbeidstakere med korttidsopphold i Norge med over 40 pst. Innkrevingen er også spesielt krevende fordi et stort antall skattytere kommer fra land som Norge ikke har bistandsavtale med. Kontoret har dermed svært vanskelige handlingsbetingelser jf. også omtale i St.prp. nr. 1 (2008-2009), s 72. Året 2008 var et spesielt utfordrende år, med innføring av nytt system for skatteregnskap samtidig som den sterke veksten i arbeidsinnvandringen førte til økt saksmengde og store utfordringer i oppgaveløsningen. Ifølge Skattedirektoratet oppstod det feil og mangler i et uventet stort omfang både på regnskaps- og innkrevingsiden.

Finansdepartementet kan ikke si seg tilfreds med utviklingen og status for Skatteoppkrever utland. Departementet kan opplyse at arbeidet med en handlingsplan for å bedre situasjonen ved kontoret nå er ferdigstilt. Planen omfatter også systemfunksjonalitet i skatteregnskapssystemet (SOFIE). Departementet har klare forventninger til gjennomføringen av handlingsplanen og vil følge opp saken i styringsdialogen. Departementet har bedt direktoratet omtale denne saken allerede i halvårsrapporten for 2009.

4.5 Toll- og avgiftsetaten

4.5.1 Utførselskontroll

Fiktiv utførsel

Riksrevisjonen bemerker at Toll- og avgiftsetaten i liten grad avdekker fiktiv utførsel og stiller spørsmål ved om Finansdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at etatens prioriteringer har vært i samsvar med føringene i regjeringens handlingsplan på dette området og spør om departementet vurderer å iverksette tiltak.

Finansdepartementet vil bemerke at svindel gjennom fiktiv eksport er en omstendelig og indirekte svindelmetode. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet er det ikke indikasjon på at slik unndragelse har stort omfang. Finansdepartementet er tilfreds med Toll- og avgiftsetatens oppfølging

av regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet på dette kompliserte området. Innenfor temaet eksport ble det i perioden 2004-2007 avsluttet om lag 170 virksomhetskontroller og gjennomført 1 267 fysiske kontroller på grensen. For 2009 er det etablert kvantitative mål og satsinger på kontroll rettet mot mva-svindel, blant annet i forbindelse med forsøk på fiktiv utførsel. Det er planlagt 123 slike særskilte mva-kontroller. Disse kontrollene kommer i tillegg til øvrige toll- og avgiftskontroller som også omfatter merverdiavgift. Finansdepartementet ser for tiden ikke behov for å iverksette tiltak utover dette.

Retningslinjer som gir utførselsdeklarasjoner løpenummer i etterkant

Riksrevisjonen bemerker at Toll- og avgiftsdirektoratet har gitt retningslinjer som under bestemte forutsetninger åpner for å gi tolldeklarasjoner ekspedisjons- og løpenummer etter at varen er sendt ut av landet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om denne praksisen er i samsvar med intensjonen i tolloven, samt om løpenummertildeling i denne sammenheng ivaretar ønsket kvalitet på kontrollen med utførselen.

Finansdepartementet kan opplyse at Toll- og avgiftsdirektoratet etter en ny gjennomgang av de aktuelle retningslinjene fastholder at retningslinjene er i samsvar med tolloven. Toll- og avgiftsdirektoratet bemerker at de gjeldende retningslinjene ikke legitimerer et brudd på deklarasjonsplikten. Et slikt brudd må uansett vurderes sanksjonert. Direktoratet er imidlertid av den oppfatning at dersom det på betryggende måte dokumenteres at varen faktisk er utført, må tolldeklarasjon for utførsel utstedes i etterhånd som et legitimasjonsdokument for merverdiavgift og statistikk, samt for å beregne eventuell eksportavgift. Dette er analogt til hvordan brudd på deklarasjonsplikten ved innførsel behandles, hvor man utsteder en deklarasjon i etterhånd for å beregne avgifter og ivareta handelsstatistikken.

Direktoratet mener at riktig oppfølging av de gitte retningslinjene sikrer at det utføres en tilfredsstillende kontroll med hvorvidt varen faktisk er utført, og at det sikrer riktig behandling av merverdiavgift, eksportavgifter og statistikk.

Direktoratet vil ta initiativ overfor tollregionene om etterlevelsen av retningslinjene. Departementet forutsetter at praktiseringen gjennom dette i nødvendig grad vil bli skjerpet.

Fysisk kontroll

Riksrevisjonen bemerker at Toll- og avgiftsetaten fysisk kontrollerer en liten andel av utførte varer, og at kontrollene dessuten ofte gjennomføres lenge før utførsel. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot etatens fysiske kontroller på utførsel, for å sikre betryggende kvantitet og kvalitet i arbeidet med å avdekke uregelmessigheter i forbindelse med eksport.

Finansdepartementet vil framheve at etaten gjennomførte en særskilt satsning på fysisk kontroll på utførsel i 2005. Resultatet av denne særskilte satsingen ble 1 478 kontroller, en fire-dobling sammenlignet med gjennomsnittet de foregående tre årene. I perioden etter 2005 har kontrollomfanget holdt seg stabilt på et høyt nivå sammenlignet med perioden før 2005. For øvrig forventes kontrollnivået i 2009 å ligge på samme nivå som for 2007 (omlag 1 100 kontroller).

I lys av utviklingen på området innenfor EU, vurderer Toll- og avgiftsdirektoratet flere problemstillinger rundt kontroll på utførsel i delprosjektet ELFOR (elektronisk forhåndsvarsling). Utførselsproblematikk vil også være sentralt i det videre arbeidet i prosjektet Nye TVINN. Departementet har gjennom lengre tid hatt en særskilt oppfølging av Nye TVINN, herunder ELFOR.

4.5.2 Elektronisk innrapportering av særavgifter
Riksrevisjonen bemerker at Toll- og avgiftsetaten fortsatt foretar manuell registrering av avgiftsoppgaver fra særavgiftspliktige, noe som anses å være ressurskrevende, en kilde til feilregistrering og som øker behovet for kompensierende tiltak. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot at etaten bør legge til rette for elektronisk innrapportering, som vil bidra til reduksjon av oppgavebyrdene for næringslivet.

Finansdepartementet vil bemerke at tilrettelegging for elektronisk innrapportering av særavgiftsoppgaver har vært et tema i styringsdialogen med etaten over lengre tid, jf. blant annet tildelingsbrevene for de seneste årene. Departementet har også over tid hatt en egen korrespondanse med direktoratet om saken. Til orientering følger vedlagt kopi av Finansdepartementets brev av 5. mars 2008 til Toll- og avgiftsdirektoratet. Etaten arbeider med en slik løsning, og i løpet av 2009 er det planlagt at avgiftsfastsettelsessystemet skal endres slik at systemet kan motta elektroniske særavgiftsoppgaver.

Videre har departementet lagt til grunn at innrapporteringsløsningen etableres via Altinn i samsvar med St.meld. nr. 17 (2006-2007) om regjeringens felles politikk for IKT i offentlig sektor. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet kan innrapporteringsløsningen først etableres i forbindelse med Altinn II. Utviklingen av Altinn II gjennomføres ved Brønnøysundregistrene.

For øvrig vil departementet bemerke at det relativt sett er få rapporteringspliktige særavgiftsvirksomheter, og at den manuelle rapporteringsløsningen synes å fungere tilfredstillende. Departementet legger likevel vekt på at det etableres en elektronisk løsning.

4.5.3 Intern kontroll – styring og oppfølging

Riksrevisjonen bemerker at revisjonen har avdekket flere forhold som kan knyttes til svakheter i internkontrollen. Spesielt anses etatens håndtering av kontant innbetaling å gi økt risiko for misligheter. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets styring og oppfølging av etaten på dette området har vært tilstrekkelig, og om det vil bli vurdert forbedringstiltak.

Finansdepartementet la i tildelingsbrevet for 2008 til grunn at etaten har en effektiv internkontroll, og direktoratet ble bedt om å rapportere om det er avdekket vesentlige avvik i internkontroll-opplegget og hvilke utbedringstiltak som er iverksatt. Direktoratet ble videre bedt om å rapportere om internkontrollen har avdekket vesentlige svakheter, feil og mangler i kritiske prosesser og aktiviteter.

Etatens interne kontrollordninger er ment å sikre at forhold som blant annet berører etatens regnskap håndteres på en betryggende måte. Som en viktig del av den interne økonomikontrollen kontrollerer tollregionene månedlig på basis av et internkontrollskjema om spesielle kontrollhandlinger er utført, og om regionen er à jour i henhold til gjeldende frister. Utfylt internkontrollskjema skal oppbevares på regiontollstedet tilgjengelig for kontroll. Både avvik og vesentlige avvik i internkontrollen skal rapporteres til Toll- og avgiftsdirektoratet. Vesentlig avvik skal rapporteres umiddelbart, og er av direktoratet definert å være avvik i ajouritet eller kvalitet som kan skape usikkerhet i tallmaterialet eller forsinket regnskapsrapportering. Andre avvik rapporteres halvårlig. Det er ifølge etatens årsrapport for 2008 ikke meldt om noen vesentlig avvik i løpet av dette året. Departementet understreker at direktoratet og tollregionene må

foreta en skjønsmessig vurdering av vesentligheten ved et eventuelt avvik.

Etatens internkontrollopplegg har også en annen viktig side, nemlig direktoratets ettersyn i regionene, dvs oppfølging av regionenes økonomiske internkontroll. Ettersynene har til formål å øve kontroll med at økonomiforvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser, samt at interne kontrollordninger og rutiner er etablert og ivarettatt på en tilfredsstillende måte. I tillegg skal det til uregelmessige tider og minst hvert halvår foretas kassetellinger ved alle kasser.

For departementet synes det som om etaten har en betryggende håndtering av internkontrollen, herunder rapportering av avvik. Det vises også her til at departementets økonomiforum, hvor etatene deltar, hadde internkontroll som hovedtema i møte 23. juni 2009.

4.5.4 Kassasjon, salg mv.

Riksrevisjonen bemerker brudd på etterlevelse av kravene i normalinstruksen ved avhending av biler i Toll- og avgiftsetaten, og stiller spørsmål ved departementets oppfølging og om det vil bli iverksatt tiltak.

Finansdepartementet kan opplyse at Toll- og avgiftsdirektoratet har fulgt opp forholdene i et eget seminar om regelverk for offentlige anskaffelser og regelverk for avhending av materiell. Samtlige tollregioner var representert. Det ble i ettertid utarbeidet og distribuert en oppsummering av de viktigste punktene. Departementet vil følge opp saken i styringsdialogen.

Offentlige anbud og innkjøp kunngjøres i hovedsak gjennom Doffin (database for offentlige innkjøp). Departementet har fått opplyst at Norsk Lysingsblad kun har hatt to kunngjøringer om avhending av kjøretøy siste tre år. Praksis synes å være at kunngjøring i hovedsak skjer ved annonsering via de auksjonsfirmaene som får oppdragene for avhending av utrangerte kjøretøy. Toll- og avgiftsdirektoratet antar at denne formen for kunngjøring er den som når best ut til aktuelle kjøpere og gir staten størst økonomisk utbytte.

Finansdepartementet har i brev av 3. juli 2009 tatt opp behovet for en gjennomgang av normalinstruksen med Fornyings- og administrasjonsdepartementet, som er regelverkseier."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad og tre avsluttende revisjonsbrev med merknad til Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten og Statens pensjonsfond – Utland. Revisjonen av Statens Pensjonsfond – Utland rapporteres i eget dokument, jf. Tillegg 1 til Dokument 1 (2009–2010).

Statsregnskapet – Statens inntektskrav

Statens inntektskrav er presentert 57,7 mill. kroner for lavt i St.meld. nr. 3 (2008–2009). Riksrevisjonen har merket seg at departementet har sendt rettelser til Stortinget.

6.1 Registerkvalitet og informasjonsflyt i forvaltningen av utenlandsområdet

Saksbehandlingen på utenlandsområdet er kompleks og omfatter både personer som bor og/eller arbeider i Norge og på norsk sokkel, og personer som oppholder seg i utlandet og har rettigheter etter norsk trygdeordning. Dette krever god informasjonsflyt mellom flere etater som har forvaltningsoppgaver på området, blant annet mellom Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at informasjonsflyten mellom Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten ikke er tilfredsstillende. Mangelfull samhandling og informasjonsflyt mellom Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten svekker registerkvaliteten. Dette kan føre til feil blant annet ved vurderingen av skatteplikt og krav på ytelser fra folketrygden. Ikt-løsninger og registre utvikles i hver enkelt etat, der det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger. Felles registre og informasjonsflyt i forvaltningen på utenlandsområdet blir dermed ikke optimalisert og effektivisert, slik Stortinget har forutsatt.⁷

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet uttaler at tilrettelegging for elektronisk utveksling av informasjon mellom offentlige etater er et langsiktig og arbeidskrevende område. Spesielt gjelder dette på utenlandsområdet hvor forvaltningen er særlig kompleks. Departementet påpeker at det har vært en meget sterk vekst i arbeidsinnvandringen til Norge og at denne utviklingen har gitt økt arbeidsbelastning for berørte etater.

7) Innst. S. nr.22 (2008–2009) til Dokument nr. 3:12 (2007–2008) om Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor og Innst. S. nr. 158 (2006–2007) om St.meld. nr. 17 (2006–2007) Eit informasjonssamfunn for alle.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke i sterkere grad bidrar til utvikling av helhetlige ikt-løsninger som sikrer registerkvalitet og informasjonsflyt tilpasset dagens behov preget av økt internasjonalisering. Det er uheldig at ikt-løsninger og registre med sektorovergripende betydning utvikles i hver etat, og at det primært legges vekt på å ta hensyn til egne oppgaver og målsettinger. Riksrevisjonen forutsetter at dialogen mellom Skattedirektoratet og Arbeids- og velferdsetaten videreføres. Departementet bør legge til rette for og følge opp at de ikt-løsninger som nå utvikles sikrer registerkvalitet, informasjonsflyt og ulike etaters behov på tvers av sektorer.

Ovennevnte forhold har også blitt tatt opp med Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

6.2 Sikkerhet og beredskap

Revisjonen har vist at Finansdepartementet og de fleste underliggende virksomheter ikke har etablert tilfredsstillende oppfølging av sikkerhets- og beredskapsområdet. Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet stiller krav til sikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementets underliggende virksomheter og at departementet bl.a. vil følge opp saken i et beredskapsseminar og gjennom rapportering fra virksomhetene. Videre vil virksomhetene iverksette tiltak for å utbedre påviste svakheter.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter og andre krav på sikkerhets- og beredskapsområdet ikke etterleves fullt ut. Riksrevisjonen forutsetter at Finansdepartementet ivaretar departementets sektoransvar på området og følger opp sikkerhets- og beredskapsarbeidet slik at blant annet kontinuerlig drift sikres og skjermingsverdig informasjon ikke blir kompromittert.

6.3 Skatteetaten

6.3.1 Ulike beløpsgrenser for tilleggsskatt

Revisjonen for 2008 viser at det er etablert regionvise nedre beløpsgrenser for ilegging av tilleggsskatt ved uriktig eller ufullstendig opplysning om inntekt. Beløpsgrensene varierer fra kr 25 000 til kr 100 000.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet er enig i at det er uheldig når forskjellene blir så store som påvist av Riksrevisjonen. Det er opplyst at det fra og med likningsbehandlingen i

2009 vil bli lagt til grunn et felles nivå for tilleggsskatten.

Riksrevisjonen er kritisk til at skattytere ved ileggelse av tilleggsskatt er forskjellsbehandlet som følge av skattyters skattested. Riksrevisjonen ser det imidlertid som positivt at det er tatt initiativ med sikte på likebehandling av skattytere og forutsetter at departementet følger opp saken.

6.3.2 Pålitelig rapportering

Revisjonen har vist at begrepsbruken knyttet til Skatteetatens kontrollarbeid ikke er entydig. Det er påvist ulik og feil registrering i produksjonssystemer som danner grunnlaget for resultatrapporteringen og oppfølgingen av måloppnåelsen. Registreringene gir et feilaktig bilde av etatens virkemiddelbruk og indikerer et større omfang av tyngre og komplekse kontroller enn det som i realiteten er gjennomført. Videre viste revisjonen ulik praksis ved registrering av avdekket beløp i system for likning av næringsdrivende og mva-systemet. Dette har medført manglende registrering og dobbelregistrering av effekter. Revisjonen har i tillegg avdekket uoverensstemmelser og feil i Skatteetatens årsrapport. Feil og mangler ved registrering og rapportering tyder på at det ikke er etablert hensiktsmessige og tilstrekkelige kvalitets-sikringsrutiner.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er uklart begrepsbruk og ulik registrering av data i produksjonssystemer som danner grunnlag for resultatrapportering og departementets oppfølging av virksomheten. Dette medfører at vesentlige utviklingstrekk i kontrollarbeidet, med vridning fra regnskapskontroller til enklere kontrolltyper, ikke synliggjøres. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at det etableres rutiner for å sikre korrekt registrering av kontrollvirksomheten. Riksrevisjonen vil påpeke at relevant og pålitelig resultatinformasjon er avgjørende for vurdering av måloppnåelsen.

6.3.3 Intern kontroll

Revisjonen for 2008 har påvist svakheter i gjennomføring av interne kontrollrutiner på områder som tidligere er tatt opp i Dokument nr. 1, henholdsvis anskaffelser, brukertilganger til Skatteetatens nettverk og ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærstående likningsdata.

Revisjonen av anskaffelser i Skatteetaten viser manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, spesielt kravet om konkurranse.

Brudd på regelverket øker risikoen for misligheter og kan medføre lite økonomisk bruk av statlige midler. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte ved behandling av Dokument nr. 1 (2007–2008) blant annet at komiteen finner at Skatteetatens manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket er kritikkverdigg.

Svakheter og mangler ved etterlevelsen av interne retningslinjer for håndtering og vedlikehold av autorisasjoner og tilganger for pålogging til Skatteetatens nettverk, ble tatt opp i forbindelse med regnskapet for 2006. Revisjonen for 2008 viste at organisatoriske og tekniske tiltak for å styrke internkontrollen knyttet til brukertilganger til Skatteetatens nettverk ikke er gjennomført som forutsatt. Svakheter og kontroll av brukertilganger øker risikoen for misbruk av datasystemer og svekker sikkerhetsnivået i Skatteetaten. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 172 (2007–2008) at mulighet for misbruk av Skatteetatens datasystemer ikke kan aksepteres. Komiteen understreket videre behovet for at arbeidet med iverksatte og planlagte tiltak får praktiske følger i form av resultater.

Brudd på sperringsrutiner for tilsatte i Skatteetaten ble tatt opp i Dokument nr. 1 (2007–2008) vedrørende 2006-regnskapet. Revisjonen for 2008 viste at det fortsatt er mangler ved etterlevelsen av rutiner for sperring av ansattes tilgang til egne, kollegaers og nærståendes likningsdata. Manglende sperring av ansattes tilganger til likningssystemer kan gi muligheter for misligheter og korrupsjon. I Innst. S. nr. 172 (2007–2008) uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen at det på dette området ikke må forekomme muligheter for misbruk, og arbeidet med å hindre misbruk må prioriteres høyt.

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdigg at forhold som flere ganger er tatt opp fremdeles ikke er i samsvar med gjeldende regelverk og retningslinjer, og forutsetter at departementet følger opp de påpekte forhold for å sikre tilfredsstillende intern kontroll.

6.3.4 Skatteoppkrever utland

Økningen i restanser, kredittbeløp, avskrivninger som følge av foreldelse og manglende innfordringstiltak vedrørende Skatteoppkrever utland, er årlig tatt opp med Skattedirektoratet i perioden 2002–2008 og med Finansdepartementet hvert av disse årene med unntak av regnskapsåret 2006.

Revisjonen for 2008 viser et stort antall innbetalinger som ikke er reskontrofert, lav innkrevingsaktivitet og usikkerhet knyttet til restansens størrelse. Totalt er 229 mill. kroner registrert som foreldet, men hovedandelen av disse kravene er det fortsatt rettslig adgang til å iverksette innfordringstiltak. Innkrevingen har vært ineffektiv og kontorets særnamsmannskompetanse har vært benyttet i beskjeden grad.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet ikke er tilfreds med utviklingen og status for Skatteoppkrever utland, og opplyser at arbeidet med en handlingsplan for å bedre situasjonen ved kontoret nå er ferdigstilt. Departementet har klare forventninger til gjennomføringen av handlingsplanen og vil følge opp saken i styringsdialogen med Skattedirektoratet.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at Finansdepartementet ikke har sørget for tilfredsstillende tiltak for å bedre utviklingen og status for Skatteoppkrever utland. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet følger opp tiltak i handlingsplanen for å sikre korrekt regnskapsføring og effektiv innkreving.

6.4 Toll- og avgiftsetaten

6.4.1 Utførselskontroll

Fiktiv utførsel

Revisjonen har vist at Toll- og avgiftsetaten i svært liten grad avdekker fiktiv utførsel til tross for at virksomheten ble bedt om å satse på slik kontroll i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2004–2007). Manglende kvantitet og kvalitet i kontrollen med fiktiv utførsel resulterer i dårligere etterlevelse av virksomhetens overordnede mål.

Finansdepartementet viser til at svindel gjennom fiktiv utførsel er en omstendelig og indirekte svindelmetode. Departementet er tilfreds med Toll- og avgiftsetatens oppfølging av regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet på dette området, og viser til at det innenfor temaet eksport ble avsluttet om lag 170 virksomhetskontroller og gjennomført 1 267 fysiske kontroller på grensen i perioden 2004–2007. Det vises også til at det for 2009 er etablert kvantitative mål og satsninger på kontroll rettet mot merverdiavgiftssvindel, blant annet i forbindelse med forsøk på fiktiv utførsel.

Riksrevisjonen viser til at Toll- og avgiftsetaten har gitt uttrykk for at det er stor risiko for fiktiv utførsel som kan medføre inntektstap for staten og skape ulike konkurransevilkår for eksportørene. Riksrevisjonen viser videre til at Toll- og avgiftsetaten bare har oppdaget tre tilfeller av fiktiv utførsel i perioden 2003 til november 2008. Riksrevisjonen ser det som uheldig at kontrollen på området ikke kan vise til bedre resultater.

Retningslinjer som gir utførselsdeklarasjoner løpenummer i etterhånd

Toll- og avgiftsdirektoratet har gitt retningslinjer som åpner for å gi tolldeklarasjoner ekspedisjons- og løpenummer etter at varen er sendt ut av landet, under forutsetning av at de faktiske forhold rundt utførselen kan dokumenteres. Rutinen med innhenting av dokumentasjon etterleves i varierende grad, og synes i praksis å vanskeliggjøre Toll- og avgiftsetatens kontroll med om varer som utføres, faktisk samsvarer med varer som oppgis til fortolling.

Finansdepartementet opplyser at Toll- og avgiftsdirektoratet fastholder at retningslinjene er i samsvar med tolloven, og at en riktig oppfølging av de gitte retningslinjene sikrer at det utføres en tilfredsstillende kontroll med hvorvidt varen faktisk er utført. Direktoratet vil ta initiativ overfor tollregionene om etterlevelsen av retningslinjene. Departementet forutsetter at praktiseringen gjennom dette vil bli skjerpet i nødvendig grad.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at fysisk kontroll på utførsel lar seg gjennomføre samtidig som alle nødvendige dokumenter som underbygger eller har sammenheng med deklarte opplysninger foreligger. Riksrevisjonen finner det uheldig at oppfølgingen av de gitte retningslinjer ikke synes å etterleves i tilstrekkelig grad til å sikre tilfredsstillende kontroll med om varer faktisk er utført.

Fysisk kontroll

Riksrevisjonen har konstatert at Toll- og avgiftsetaten fysisk har gjennomført 1478 kontroller av utførselsdeklarasjoner i 2008, noe som utgjør i underkant av 0,1 prosent av årets ca. 1,24 mill. deklarasjoner. Antall fysiske kontroller på utførsel har dessuten vist en nedgang på 20,4 prosent fra 2005 til 2008. Riksrevisjonen har også stilt spørsmål ved kvaliteten på utførte kontroller.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Toll- og avgiftsetatens prioriteringer, arbeidsmetoder og rutiner knyttet til fysisk kontroll på utførsel ikke

synes å være tilstrekkelig godt nok innrettet til å sikre betryggende kvantitet og kvalitet i arbeidet med å avdekke uregelmessigheter i forbindelse med eksport.

Riksrevisjonen viser til at Toll- og avgiftsetaten synes å ha en utfordring med å utføre flere fysiske kontroller i forbindelse med at varene passerer grensen, og samtidig som etaten har tilgang på nødvendig dokumentasjon for fortollingen. Riksrevisjonen finner det uheldig at Finansdepartementet ikke i større grad har sikret at kontrollene gir ønsket effekt og på best mulig måte bidrar til etterlevelse av virksomhetens overordnede mål.

6.4.2 Elektronisk innrapportering av særavgifter

Riksrevisjonen har konstatert at Toll- og avgiftsetaten fortsatt foretar manuell registrering av avgiftsoppgaver for særavgiftspliktige, noe som anses ressurskrevende, en kilde for feilregistrering og som øker behovet for kompensende tiltak. Riksrevisjonen reiste spørsmål ved om departementet hadde rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot etaten for å ivareta styrings signaler som er gitt i flere tildelingsbrev knyttet til reduksjon av oppgavebyrdene for næringslivet på dette området. Finansdepartementet har opplyst at etaten arbeider med en løsning og at i løpet av 2009 er det planlagt at avgiftsfastsettelsessystemet skal endres slik at systemet kan motta elektronisk særavgiftsoppgaver.

Riksrevisjonen viser til at departementet allerede i 2004 la vekt på gjennomføring av elektronisk innrapportering innen 2008, og er kritisk til at departementets oppfølging ikke har ført til iverksettelse som planlagt.

6.4.3 Intern kontroll – styring og oppfølging

Riksrevisjonen har avdekket flere mangler i Toll- og avgiftsetatens regnskap for 2008 som kan knyttes til svakheter i internkontrollen. Riksrevisjonen har merket seg at manglene ikke inngår i den interne rapporteringen fra region til direktorat, eller fra direktorat til departement, selv om det i tildelingsbrevet stilles krav til rapportering av vesentlige avdekkede avvik i internkontrollopplegget, vesentlige svakheter avdekket av internkontrollen, samt feil og mangler i kritiske prosesser.

Riksrevisjonen er kritisk til Finansdepartementets styring og oppfølging av Toll- og avgiftsetaten for å sikre en tilfredsstillende internkontroll i virksomheten. Revisjon av Toll- og avgiftsetatens

regnskap for 2008 har avdekket mangler som representerer brudd på overordnet og internt regelverk, skaper usikkerhet rundt inntektsfastsettelsen og på enkelte områder øker risikoen for misligheter. Riksrevisjonen ser dette som særlig uheldig fordi det også i tidligere år har vært knyttet merknader til samtlige av manglene.

6.4.4 Kassasjon, salg mv.

Riksrevisjonen har påvist brudd på etterlevelse av kravene i normalinstruksen ved avhending av biler i Toll- og avgiftsetaten, herunder mangler ved dokumentasjon av avhendingsprosessen. Brudd på regelverket øker også risiko for misligheter.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vil følge opp saken i styringsdialogen og at departementet har tatt opp behovet for en gjennomgang av normalinstruksen med FAD som er regelverkseier.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner for etterlevelse av regelverk for avhending av materiell og forutsetter at slike rutiner etableres og etterleves for framtiden.

6.5 Forvaltningsrevisjoner og andre undersøkelser

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om ligning og kontroll av grunnlagsdata i Skatteetaten.

Riksrevisjonen viser videre til undersøkelsen av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet, Dokument nr. 3:3 (2008–2009) og Stortingets behandling av saken gjennom Innst. S. nr. 151 (2008–2009).

6.6 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Senter for statlig økonomistyrings modell for tjenesteleveranser til små virksomheter – stilt spørsmål om hvordan effektiviseringsgevinstene var tenkt realisert
- svakheter ved kontrollen med innførsels- og utførselsdeklarasjonene i TVINN
- svikt i Toll- og avgiftsetatens rutiner for sikring av beslaglagt gods i grense- og trafikkkontroller
- svakheter i internkontrollen for håndtering av brukertilganger til nettverket og applikasjonen TVINN med tilhørende database

- feil framgangsmåte ved beregning av overførbar ubrukt bevilgning på Statens innkrevingssentralens kapittel

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- mangelfull dokumentasjon av intern kontroll knyttet til forvaltningen av Statens Pensjonsfond – Utland
- svakheter ved brukertilganger til nettverk og enkelte applikasjoner med tilhørende database i Finansdepartementet og underliggende virksomheter
- mangler ved dokumentasjon av anskaffelser med verdi mellom 100 000 og 500 000 kroner ved flere av Finansdepartementets underliggende virksomheter
- manglende krav til gjennomføring og frister for oppgaver i Finansdepartementets tildelingsbrev til toll- og avgiftsdirektoratet i 2007
- brudd på forvaltningslovens habilitetsbestemmelser i Toll- og avgiftsetaten ved fortolling av varer
- få konkrete tiltak for å utvikle styringsparametere i Statens innkrevingsentral
- brudd på anskaffelsesregelverket og bevilgningsreglementet § 6 i Statens innkrevingsentral
- mangelfull konfigurasjonsstyring i Statistisk sentralbyrå

Videre oppfølging av følgende saker vil bli rapportert særskilt neste år:

Skatteetatens kontroll av næringsdrivende

Ved behandlingen av saken uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 120 (2008–2009) blant annet at det i tildelingsbrev til Skatteetaten for 2007 ble vektlagt økt satsing på kontroll av komplekse og tyngre saker. Det ble videre uttalt at det ble forventet en resultatforbedring, men antall kontroller og andelen kontrollerte næringsdrivende har hatt en betydelig nedgang. Komiteen forutsetter at dette følges opp. Revisjonen av Skatteetaten for 2008 viste at andelen kontrollerte næringsdrivende og selskaper fortsatt har en negativ utvikling og at vridningen fra regnskapskontroller til avgrensede regnskapskontroller og informasjons- og formalkontroller er vesentlig også i 2008.

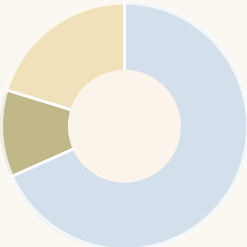
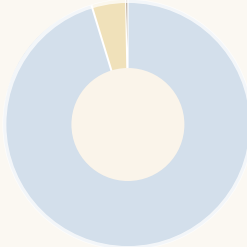
Fiskeri- og kystdepartementet

1 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	504	3 508	4 012	3 695	398
Inntekter		1 203		1 274	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> ■ Statens egne driftsutgifter ■ Nybygg, anlegg mv. ■ Overføringer til andre ■ Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> ■ Salg av varer og tjenester ■ Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. ■ Overføringer fra andre ■ Tilbakebetalinger mv.

Fiskeri- og kystdepartementets ansvarsområde:	Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
5 virksomheter	
2 selskaper*	

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, med de er enten av mindre betydning eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget, jf. punkt 4.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til virksomhetsregnskapene.

3 Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ikke tidligere rapportert forhold til oppfølging vedrørende Fiskeri- og kystdepartementet.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Fiskeri- og kystdepartementet og underliggende virksomheter for 2008 ikke avdekket vesentlige feil og mangler verken ved statsregnskapet eller virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet.

5 Fiskeri- og kystdepartementets svar

Saken har vært forelagt Fiskeri- og kystdepartementet, og statsråden har i brev av 30. juni 2009 svart:

"Det vises til brev av 26. juni 2009 vedlagt resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2008. Vi viser også til dialog mellom departementet og Riksrevisjonen, og dialogen mellom Riksrevisjonen og våre underliggende virksomheter i forbindelse med gjennomføringen av revisjonen av statsregnskapet for 2008.

Fiskeri- og kystdepartementet er tilfreds med at Riksrevisjonen gjennom sin revisjon ikke har hatt vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget. Departementet er videre tilfreds med at Riksrevisjonen har sendt avsluttende revisjonsbrev uten merknader for både våre fire underliggende virksomheter og departementets egen virksomhet.

Vi har likevel merket oss de forholdene som Riksrevisjonen har tatt opp gjennom revisjonsarbeidet, og vil ta disse med i departementets løpende styring av våre underliggende virksomheter og i departementets interne oppfølging.

Fiskeri- og kystdepartementet har ingen ytterligere merknader til resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2008."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008. Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens pågående oppfølging av Dokument nr. 3:2 (2007–2008) om parallellrevisjon av forvaltningen av de levende marine ressursene i Barentshavet og Norskehavet gjennomført av den norske riksrevisjonen og den russiske føderasjons riksrevisjon, jf. Innst. S. nr. 294 (2007–2008).

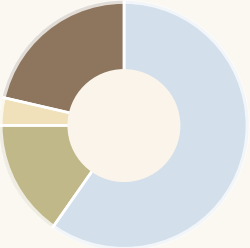
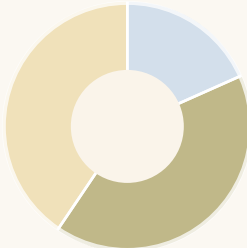
Fornyings- og administrasjonsdepartementet

1 Fornyings- og administrasjonsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	556	20 251	20 807	21 117	417
Inntekter		2 625		2 850	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

<p>Fornyings- og administrasjonsdepartementets ansvarsområde:</p> <table border="1"> <tr> <td>24</td> <td>virksomheter</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>fond</td> </tr> </table> <p>Fornyings- og administrasjonsdepartementet forvalter også vesentlige støtteordninger under Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.</p>	24	virksomheter	2	fond	<p>Riksrevisjonen har avgitt 24 avsluttende revisjonsbrev uten merknad.</p>
24	virksomheter				
2	fond				

Statens pensjonskasse og Statsbygg er forvaltningsbedrifter med nettobudsjettering på post 24. Dersom bruttotallene ble tatt hensyn til, ville det gitt utgiftsbevilgning på ca. 23,4 mrd. kroner og inntektsbevilgning på ca. 5,8 mrd. kroner.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Styring av fylkesmannsembetene

Fylkesmannsembetene har ansvar for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det er gjennomført revisjon ved ni fylkesmannsembeter. Embetene har ansvaret for tildelingsbrev som sendes tilskuddsmottakere, gjennomføring av stikkprøvekontroller, utbetaling av tilskudd og kartlegging av risiko for uregelmessigheter og misligheter. Revisjonen viser svakheter i tildelingsbrev da det er mangelfull beskrivelse av formål, utbetalingsdato, kontrolltiltak, krav til rapportering og reaksjonsform. Pålagt stikkprøvekontroll på tilskuddsområdet blir gjennomført ved to av ni kontrollerte embeter. Det er også påvist forsinkelser i utbetaling av tilskudd til kommunene, samt at fylkesmannsembetene ikke dokumenterer vurdering av risiko for uregelmessigheter og misligheter. Svakheterne kan ha påvirket den enkeltes mulighet til integrering i norsk samfunns- og arbeidsliv. Videre kan svakheterne ha fått betydning for behandling av søknader om bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. For nærmere omtale vises det til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

1.3.2 Bonusavtaler i Statens pensjonskasse

Pensjonsordningen for apotekvirksomhet er en tjenestepensjonsordning for apotekere og ansatte innen apotekvirksomhet. Ordningen finansieres av innbetalinger fra arbeidstakerne og deres arbeidsgivere. Innbetalingenes størrelse (pensjonspremiene) fastsettes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Videre skal Fornyings- og administrasjonsdepartementet gi de nødvendige regler for administrasjon av ordningen, og fastsette beløpet som Statens pensjonskasse (SPK) får for å administrere ordningen. Pensjonsordningen har et styre oppnevnt av departementet, men ingen ansatte. I brev av 16. september 2008 opplyste SPK at det ikke er inngått noen administrasjonsavtale, men at lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet samt tildelingsbrevet til SPK regulerer administrasjon av pensjonsordningen.

Pensjonsordningen for apotekvirksomhet er en pensjonsordning som har egen premieinnbetaling og kapital til å dekke pensjonsforpliktelsene. Ved utgangen av 2007 var kapitalen på ca. 4,2 mrd. kroner. I henhold til tildelingsbrev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet forvalter SPK kapitalen på vegne av Pensjonsordningen for apotekvirksomhet, og for dette mottar SPK 0,25 prosent av kapitalen som betaling.

Statens pensjonskasse har inngått produktivitetsavtaler i henhold til hovedtariffavtalens § 2.3.5 med flere av sine egne ansatte som deltok i kapitalforvaltningen av Pensjonsordningen for apotekvirksomhet. Avtalene var utformet slik at det ble utbetalt bonus dersom forvaltningen ga meravkastning utover en referanseindeks.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har opplyst at det i 2008 ble betalt ut 1,461 mill. kroner i bonus basert på den beregnede meravkastningen for 2007. Meravkastningen medførte økte inntekter for SPK på 64 000 kroner for 2007.

Riksrevisjonen konstaterer at utbetalingen skjedde fra SPKs egne midler, og ble belastet SPKs regnskap. I ettertid har styret for Pensjonsordningen for apotekvirksomhet refundert halvparten av denne bonusbetalingen til SPK.

Riksrevisjonen har bedt Fornyings- og administrasjonsdepartementet vurdere om bruken av produktivitetsavtale er i tråd med intensjonene i hovedtariffavtalen. Departementet har svart at de inngåtte avtalene under tvil ligger innenfor intensjonene med produktivitetsavtalen i hovedtariffavtalen. Avtalene har ikke tidligere vært forelagt departementet, og dette har etter departementets mening heller ikke vært nødvendig.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet opplyser at det likevel vil se til at avtalene avsluttes innen rimelig tid, og også vurdere hensiktsmessigheten av at SPK ivaretar selve kapitalforvaltningen av fondet til Pensjonsordningen for apotekvirksomhet. Departementet har videre bedt SPK avslutte en bonusavtale som ble inngått i november 2008 med to av de tilsatte som arbeider med utvikling av nytt datasystem for pensjonsberegning (PERFORM).

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til virksomhetenes regnskaper.

3 Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Anskaffelser

Riksrevisjonen har i rapporten for regnskapsårene 2005, 2006 og 2007 tatt opp svakheter knyttet til departementets, fylkesmannsembetenes og øvrige underliggende virksomheters etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttrykt at de ser alvorlig på forholdene og har påpekt at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for anskaffelsesregelverket.¹ Følgelig har departementet også mulighet til å fremme forslag til endringer i regelverket dersom årsaken til brudd på reglene skyldes uklare bestemmelser. Komiteen har også forutsatt at departementet legger fram en egen sak til Stortinget om håndtering av regelverket for offentlige innkjøp.

Revisjonen viser forbedringer i 2008, men det er fortsatt enkelte svakheter. Departementet har opplyst at deres retningslinjer for anskaffelser er ytterligere presisert og at hver enkelt anskaffelse følges tettere opp. For fylkesmannsembetene opplyser Fornyings- og administrasjonsdepartementet at det i 2008 ble innført en ordning med innkjøpskoordinator i hvert fylkesmanns-embete. Det er også etablert et eget "innkjøpsforum" for fylkesmannsembetene. Forumet skal i 2009 blant annet arrangere en konferanse for alle koordinatorene, vurdere faglige utfordringer på innkjøpssiden samt vurdere bruk av fylkesmannsnett for å bedre kvaliteten i anskaffelsesprosessen. Departementet opplyser at Departementenes servicesenters prosjekt for ny innkjøpsstrategi er i sitt andre år og vil bli ferdigstilt i 2010.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet la i mai 2009 fram St.meld. nr. 36 (2008–2009) *Det gode innkjøp*.

Riksrevisjonen gjennomfører en forvaltningsrevisjon som tar sikte på å belyse årsaker til brudd på anskaffelsesregelverket.

Saken avsluttes.

1) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

3.2 Fylkesmannsembetene

3.2.1 Styring

For regnskapsåret 2007 rapporterte Riksrevisjonen at styringsmodellen for fylkesmannsembetene må gi tydeligere signaler om hvordan embetene skal koordinere sin virksomhet og prioritere mellom oppdragene for å sikre et enhetlig tjenestetilbud til befolkningen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har gitt uttrykk for at den forventer at statsråden tar tak i de mangler Riksrevisjonen har redegjort for, og har understreket departementets overordnede ansvar for styring av fylkesmannsembetene.²

Resultatet av årets revisjon viser fortsatt svakheter, jf. punkt 1.3.1 om mangler ved forvaltning av tilskudd. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har sammen med fagdepartementene iverksatt et arbeid med nytt overordnet finansierings- og styringssystem for fylkesmannsembetene.

Riksrevisjonen reiste også i brev spørsmål om innhold og status for arbeidet med et nytt overordnet finansierings- og styringssystem og på hvilken måte styringssystemet tar sikte på å oppfylle kontroll- og konstitusjonskomiteens forventninger³. Departementet har opplyst at det vil orientere Riksrevisjonen nærmere når arbeidet med nytt styringssystem er slutført.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.2 Interimskonti

Riksrevisjonen har i flere år rapportert om at flere fylkesmannsembeter har store beløp på interimskonti i strid med bevilgningsreglementet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet opplyser at det har iverksatt en særskilt innrapportering av interimsførte beløp samt fulgt opp saken i eget brev til alle fylkesmannsembeter og berørte fagdepartementer. Revisjonen viser at saldo på interimskonti for 2008 er betydelig redusert som en følge av de iverksatte tiltak.

Saken avsluttes.

3.3 Statens pensjonskasse

3.3.1 Måloppnåelse, etatsstyring og rapportering

For regnskapsåret 2007 rapporterte Riksrevisjonen tre forhold under dette punktet, og stilte spørsmål ved departementets overordnede styring.

2) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

3) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

Statsarbeidersaken

Staten må etterbetale 234 mill. kroner i pensjoner og renter til statsarbeiderne for perioden 1973–2007 på grunn av utilfredsstillende rutiner knyttet til registrering av tjenestetid og til dels svak oppfølging fra SPK og den enkelte arbeidsgiver. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har gitt uttrykk for kritikk over at Fornyings- og administrasjonsdepartementet ikke har orientert om statsarbeidersaken i fagproposisjonen for 2008, og komiteen forutsatte at statsråden sørger for at tilsvarende ikke skjer i framtiden.⁴

Behandlingen av disse sakene omtales nå i budsjettproposisjonene⁵. Departementet opplyser at SPK arbeider for fullt med å slutføre behandlingen av statsarbeidersakene. Departementet følger opp at arbeidet gis høy prioritet og tar sikte på at arbeidet avsluttes så tidlig som mulig i 2009.

Rett pensjon til rett tid

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har over flere år rapportert at målet om rett pensjon til rett tid er oppfylt selv om rapporteringen ikke har gitt et korrekt bilde av måloppnåelsen.

Departementet opplyser at SPK vil rette større oppmerksomhet mot kvalitetskontroll av løpende pensjoner og endringer i pensjonsutbetalinger, i tillegg til den gjeldende kvalitetskontrollen av nye pensjoner. Statens pensjonskasse har fra 2009 innført jevnlig stikkprøvekontroller på endringer i løpende pensjoner. Statens pensjonskasse vil etablere forbedrede kontrollrutiner i forhold til sporbarhet og dokumentasjon relatert til mål- og resultatkravene for rettidige pensjonsutbetalinger. Kravene til sporbarhet og dokumentasjon for rettidige pensjonsutbetalinger vil bli tatt høyde for i utviklingen av et nytt pensjonssystem i SPK, som tidligst vil foreligge i 2010. Departementet opplyser videre at SPK inntil videre har etablert en midlertidig løsning på månedlig basis knyttet til dokumentasjon for rettidige pensjonsutbetalinger. Departementet følger opp dette i den løpende etatsstyringen.

Datakvalitet

Prosjekt Datakvalitet har vært ufullstendig omtalt i budsjettproposisjonene for 2001–2007. Departementet har tidligere rapportert at alle medlemsdata skulle vært ferdig kvalitetssikret i 2007. Revisjonen har vist at bare deler av medlemsmassen var omfattet av denne fristen, og at alle

medlemsdata først skulle være ferdig kvalitetssikret i 2011. Feil i medlemsdata kan føre til feil pensjonsutbetalinger og feil i premieberegning. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har rettet sterk kritikk mot departementet fordi arbeidet med kvalitetssikring av medlemsdata ikke er gitt høyere prioritet.⁶ Komiteen er også kritisk til at departementet gjennom flere år har gitt inntrykk av at kvalitetssikringsarbeidet skulle vært slutført innen 2007. Komiteen forutsetter at saken blir gitt høy prioritet.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet opplyser at kvalitetssikringen av medlemsdata er omtalt i fagproposisjonen⁷ for 2008, og departementet følger opp at dette arbeidet gis høy prioritet i SPK. Tidsplanen for slutføring av kvalitetssikringen av aktive og oppsatte medlemmer er også strammet inn. Ny frist for slutføring er 1. juli 2010.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3.2 Fastsettelse av regelverk

For regnskapsåret 2007 rapporterte Riksrevisjonen at departementets arbeid med forskrift til § 18 i lov om Statens Pensjonskasse fremdeles ikke var fullført. Departementet startet arbeidet ved årsskiftet 2003/2004. Manglende regelverk for premieberegning har blant annet medført at SPK tidligere år har frafalt krav på flere millioner kroner fordi flere medlemsvirksomheter bestred SPKs hjemmel for etterinnkreving av premie. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har påpekt at det ikke er tilfredsstillende at departementet har brukt over 5 år på utarbeidelse av forslag til regler på premieområdet uten at regelverket er på plass.⁸

Departementet opplyser at høringsrunde til forskriftsutkast er gjennomført, og at det arbeider med vurderingen av høringsuttalelsene. Fornyings- og administrasjonsdepartementet tar sikte på at forskriften vil kunne være på plass innen 1. juni 2009, men påpeker at er vanskelig å fastslå ikrafttredelsestidspunkt.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3.3 Avskrivning av lån

For regnskapsåret 2007 rapporterte Riksrevisjonen at SPK hadde avskrevet tap på lån i strid med fullmakten fra Fornyings- og

4) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

5) St.prp. nr. 1 (2008–2009) og St.prp. nr. 28 (2008–2009).

6) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

7) St.prp. nr. 1 (2008–2009).

8) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

administrasjonsdepartementet. Departementet opplyser at SPK har iverksatt tiltak for å sikre korrekt oppfølging av fullmakten, og at departementet vil følge opp dette i den løpende etatsstyringsdialogen med virksomheten.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3.4 Avskrivning av for mye utbetalt pensjon

Riksrevisjonen rapporterte for regnskapsåret 2007 at Fornyings- og administrasjonsdepartementets endrede beregningspraksis for fullmakt til å avskrive for mye utbetalt pensjon, medførte at kun tre av 2365 avskrivningssaker ble sendt departementet for godkjenning. Riksrevisjonens kontroll viste at den reelle avskrivningen hadde vært vesentlig høyere enn fullmaktsgrensen, men at praktiseringen av regelverket medførte at sakene ikke ble sendt departementet.

Departementet opplyser at det tar sikte på å slutføre en gjennomgang av oppfølgingsrutinene på området, og eventuelt innføre endringer i oppfølgingsrutinene, i løpet av 2. kvartal 2009.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Styring av fylkesmannsembetene

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i brev opplyst at det og fagdepartementene arbeider med et nytt overordnet finansierings- og styringssystem for fylkesmannsembetene. Dette skal gi grunnlag for mer enhetlig styring.

Riksrevisjonen reiser spørsmål om status for arbeidet og om hvordan finansierings- og styringssystemet skal oppfylle kontroll- og konstitusjonskomiteens forventninger,⁹ slik at denne styringsmodellen blant annet kan hjelpe fylkesmannsembetene til å koordinere og prioritere mellom oppdragene.

4.2 Bonusavtaler i Statens pensjonskasse

Riksrevisjonen konstaterer at SPKs praktisering av bonusavtaler etter departementets vurdering under tvil faller innenfor intensjonene med hovedtariffavtalens produktivitetsavtale. Verken bonusavtalene i SPK eller Pensjonsordningen for apotekvirksomhets refusjon til SPK har vært omtalt i tildelingsbrevet til Fornyings- og administrasjonsdepartementet, eller forelagt departementet.

9) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

Riksrevisjonen legger til grunn at prinsipielle eller uvanlige forhold som ikke er regulert av tildelingsbrevet, må fanges opp i den løpende styringsdialogen mellom departementet og underliggende virksomhet. Departementets styringsdialog med SPK har ikke fanget opp praktiseringen av bonusavtaler i SPK, eller at SPK mottar betaling fra pensjonsordningen som ikke er fastsatt av departementet.

Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om departementets virksomhetsstyring av SPK er tilstrekkelig, og om SPK og styret i Pensjonsordningen for apotekvirksomhet kan inngå avtaler om administrasjonskostnader som ikke er forelagt departementet.

5 Fornyings- og administrasjonsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og statsråden har i brev av 7. august 2009 svart:

"Departementet syner til Riksrevisjonen sitt brev av 26. juni 2009 med vedlegg knytt til resultatet av den årlege revisjon og kontroll for 2008. Under følger Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) sitt svar på merknadene.

Innleiingsvis ynskjer departementet å komme med ei presisering til Riksrevisjonen si tekst under punkt 1.3.2 fyrste og fjerde avsnitt:

- Forvaltninga av Pensjonsordningen for apotekvirksomhet (POA) regulerast i hovudtrekk av eigen instruks, Administrasjonsinstruks for pensjonsordningen for apoteketaten, fastsett av FAD.
- Med utgangspunkt i at netto avkastning i 2008 er negativ, vert det ingen utbetaling av bonus for 2008.

4.1 Styring av fylkesmannsembeta

Riksrevisjonen reiser spørsmål om status for arbeidet med nytt finansierings- og styringssystem for fylkesmannsembeta og om korleis dette kan hjelpe embeta til å koordinere og prioritere mellom oppdraga.

FAD i ferd med å ferdigstille arbeidet med nye retningslinjer for finansiering av Fylkesmannen sine oppgåver. Ferdigstilte retningslinjer vil verte ettersendt Riksrevisjonen.

Ny finansieringsordning er ei vidareføring av dagens ordning, men kor ansvarsforholda mellom

fagdepartementa og Fornyings- og administrasjonsdepartementet er gjort tydelegare. Vidare vert det etablert ordningar for å innhente og følgje opp ressursbruk på dei ulike fagområda, på nasjonalt nivå og over tid. Departementa og det einskilde embete vil lettare kunne følgje utviklinga av tilhøvet mellom oppgåver og ressursar på fagområda. Ordninga vil medverke til å sikre eit godt samsvar mellom oppgåver og ressursar i embeta.

Retningslinene tydeleggjer at:

- Dei einskilde fagdepartementa har finansieringsansvaret for Fylkesmannen sine oppgåver innan eige saksområde, inkludert ein del administrative kostnader.
- FAD har på det fellesadministrative området finansieringsansvar for endringar med så store meirkostnader at finansiering frå inneverande resursar på kap. 1510 gir vesentlege negative konsekvensar på fagområda. FAD har òg finansieringsansvaret for sektorovergripande saker der ansvaret for området ikkje er forankra i fagdepartementa.
- Fylkesmannen sine faste oppgåver skal finansierast over kap. 1510. Finansiering direkte frå fagdepartementa sine fagkapittel vert akseptert for prosjekt, handlingsplanar m.m. som ikkje har lengd over 4 år, med mindre FAD gir samtykkje til noko anna i helt særskilde tilfelle.
- Fagdepartementa disponerer si del av ressursane på kap. 1510 dersom ikkje omprioriteringar er gjort av regjeringa.
- FAD har ansvar for å innhente oversikt over samsvar mellom oppgåver og ressursar på kap. 1510 totalt sett. FAD og ansvarleg fagdepartement skal verte einige om balanse i oppgåver og ressursar. Usemje skal handsamas av regjeringa.
- FAD og fagdepartementa skal som hovudregel fokusere på samsvaret mellom tilførde ressursar og ressursbruk på fagområda på nasjonalt nivå og over tid. I tilfelle kor det er ei medviten omdisponering mellom fagområda i eit embete vil det være rom for ei tettare oppfølging i det einskilde embetet.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil igjen presisere at dei nye retningslinene ikkje fører til nokon endring i dei prinsippa som ligg til grunn for styring av embeta eller moglegheita embeta har til prioritering mellom fagområda. Som vi har peika på i tidlegare brev, m.a. i brev av 15. august 2008 og 9. mars 2009, byggjer styringsmodellen på at ansvaret for verksemda til

Fylkesmannen og dei vedtaka som vert gjort er lagt til den statsråd som er overordna oppgåveansvarleg for det aktuelle fagområdet, jf. også Fylkesmannsinstruksen § 1: "de enkelte departementer har direkte faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen innen vedkommende departements saksområde".

At FAD er administrativt overordna Fylkesmennene inneber eit hovudansvar for styringsystema, jf. punkt 1.5.2 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Departementet har arbeidd kontinuerleg med å betre embeta sine administrative system, m.a. gjennom felles tildelingsbrev, elektronisk embetsoppdrag etter ein strukturert mal, samt felles økonomimodell. Nytt i 2009 er at embeta har levert årsrapportane for 2008 via ei elektronisk løysing. Ein felles struktur for rapporten har medverka til å forenkle og betre styringsdialogen mellom embeta og oppdragsgjevarane. I sum legg endringane i dei administrative systema grunnlag for meir einskapleg styring enn tidlegare.

Utvikling og tilrettelegging av slike system betyr likevel ikkje at FAD har ansvar for at eit særskilt embetsoppdrag er tilstrekkeleg varetatt i verksemdplanen i eit einskild embete eller om det einskilde embetet utfører oppdraga sine på ei god nok måte. Ansvarleg fagdepartement må sjølv vurdere situasjonen på det einskilde fagområde grunna deira særlege sektorkunnskap og kjennskap til eigenart, risiko og vesentlege faktorar knytt til oppdraget.

4.2 Bonusavtaler i Statens pensjonskasse

Riksrevisjonen legg til grunn at prinsipielle eller uvanlege forhold som ikkje er regulert av tildelingsbrevet må fangast opp i styringsdialogen mellom departement og verksemd. Vidare skriv Riksrevisjonen at styringsdialogen med SPK ikkje har fanga opp praktiseringa av bonusavtaler i SPK. Riksrevisjonen stiller difor spørsmål ved om departementet si styring av SPK er tilstrekkeleg, og om SPK og styret i POA kan inngå avtaler om administrasjonskostnader som ikkje er lagde fram for departementet.

Forvaltningshonoraret på 0,25 % og prisar for berekning av sakshandsamingskostnadar frå POA vert fastsett av FAD på same måte som SPK sine andre tenesteprisar. Desse er lagt ved tildelingsbrevet til verksemda. Dei administrative kostnadane FAD ikkje har hatt oversikt over, er knytt til produktivitetsavtalene.

FAD har, som tidlegare nemnd, konkludert med at produktivitetsavtala knytt til kapitalforvaltninga for POA under tvil fell inn under Hovudtariffavtala (HTA) § 2.3.5 A. Når det gjeld avtala som vart inngått i november 2008 med to av dei tilsette som arbeider med utvikling av nytt datasystem for pensjonsberegning (PERFORM-prosjektet), konkluderte FAD i brev til SPK av 16. april 2009 med at avtala ikkje fell inn under § 2.3.5 A.

Kapittel 2 i HTA regulerer lokal lønnspolitikk for verksemdene. SPK har inga meldeplikt til FAD når verkemidla i HTA vert nytta. Dersom verksemda er i tvil om korleis føresegnene i HTA skal praktiserast, bør departementet likevel verte konsultert. Dette vart ikkje gjort frå SPK si side i dei aktuelle sakene.

FAD har, med bakgrunn i sin styringsrett, moglegheit til å krevje slike ordningar avvikla. Etter at FAD har sett seg nærare inn i avtalene, er dette nå gjort for begge avtalekategoriar. Det vert i den samanheng vist til departementet sitt svar til Riksrevisjonen av 15. mai 2009 der det går fram at FAD har instruert SPK om å avslutte produktivitetsavtaler med kapitalforvaltarane, og avvikle produktivitetsavtaler med medarbeidarane i PERFORM. Avviklinga av avtala med kapitalforvaltarane innan POA vil verte behandla av styret i POA i august 2009. Når det gjeld produktivitetsavtalene med PERFORM- medarbeidarane er desse no avvikla."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 24 revisjonsbrev uten merknad.

6.1 Styring av fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen har siden 2005 påpekt svakheter ved finansierings- og styringssystemet for fylkesmannsembetene. Systemet har gjort det vanskelig å koordinere og prioritere mellom embetsoppdragene. Det har ført til at sentrale føringer fra noen departementer i liten grad har vært innarbeidet i fylkesmannsembetenes interne styringsdokumenter. Revisjonen har vist at enkelte fylkesmannsbeters oppgaveløsning og resultatrapportering har vært mangelfull når det gjelder følgende områder:

- økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonshemming
- sikkerhets- og beredskapsarbeid
- rus- og boligsosialt arbeid
- opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Ved behandlingen av Dokument nr. 1 for 2007 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den forventer at statsråden tar tak i de mangler Riksrevisjonen har redegjort for.¹⁰

Departementet har opplyst at det er i ferd med å ferdigstille nye retningslinjer for finansieringen av fylkesmannsembetenes oppgaver. Den nye finansieringsordningen vil ifølge departementet bidra til å sikre godt samsvar mellom oppgaver og ressurser.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt tiltak og forutsetter at tiltakene får den ønskede virkning. Riksrevisjonen tok opp svakheter med finansierings- og styringssystemet for fylkesmannsembetene allerede i rapporteringen til Dokument nr. 1 (2006–2007) og finner det uheldig at påpekte mangler fremdeles ikke er brakt i orden.

6.2 Bonusavtaler i Statens pensjonskasse

Statens pensjonskasse administrerer og forvalter kapitalen i Pensjonsordningen for apotekervirksomhet. Kapitalen var på ca. 4,2 mrd. kroner ved utgangen av 2007, og Statens pensjonskasse mottar et beløp tilsvarende 0,25 prosent av kapitalen som betaling for forvaltningen. Statens pensjonskasse har inngått produktivitetsavtaler i henhold til hovedtariffavtalen med flere av sine ansatte som deltok i kapitalforvaltningen. Avtalene var utformet slik at det ble utbetalt bonus dersom forvaltningen gav meravkastning utover en referanseindeks. Bonusutbetalingene for 2009 ble utbetalt fra Statens pensjonskasse i 2008, men halvparten av bonusbetalingen ble i ettertid refundert fra styret i Pensjonsordningen for apotekervirksomhet. Verken bonusavtalene i Statens pensjonskasse eller Pensjonsordningen for apotekervirksomhets refusjon til Statens pensjonskasse har vært omtalt i tildelingsbrevet fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet eller forelagt departementet. Etter at Riksrevisjonen tok opp forholdet, inngikk Statens pensjonskasse også produktivitetsavtaler med bonusutbetalinger med to tilsatte som arbeidet med utvikling av nytt datasystem for pensjonsberegning.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet slår fast at underliggende virksomheter står fritt til å benytte virkemidlene i hovedtariffavtalen kapittel 2. Dersom virksomhetene er i tvil om praktiseringen, skal departementet konsulteres. Etter at Riksrevisjonen tok opp forholdene i brev

¹⁰⁾ Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

til Fornyings- og administrasjonsdepartementet, har departementet vurdert at avtalene knyttet til kapitalforvaltningen under tvil falt innenfor hovedtariffavtalen, mens avtalene knyttet til nytt pensjonsberegningssystem ble vurdert til å falle utenfor hovedtariffavtalen. Riksrevisjonen har merket seg at Fornyings- og administrasjonsdepartementet etter å ha sett nærmere på produktivitetsavtalene, har brukt sin styringsrett til å be Statens pensjonskasse avslutte produktivitetsavtalene med kapitalforvalterne og avvikle produktivitetsavtalene med medarbeiderne tilknyttet nytt pensjonsberegningssystem. Riksrevisjonen merker seg også at Fornyings- og administrasjonsdepartementet, som fagansvarlig, vil se nærmere på intensjonene i produktivitetsavtalen. Riksrevisjonen forutsetter at avtalene avvikles slik departementet har opplyst.

Riksrevisjonen legger til grunn at prinsipielle eller uvanlige forhold som ikke er regulert av tildelingsbrevet, må fanges opp i den løpende styringsdialogen mellom departementet og underliggende virksomhet. Riksrevisjonen ser det som uheldig at departementet som en del av virksomhetsstyringen ikke ser behov for å bli konsultert i forkant når Statens pensjonskasse inngår avtaler som under tvil faller innenfor gjeldende regelverk.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- svakheter ved departementets, fylkesmanns-embetenes og øvrige virksomheters etterlevelse av anskaffelsesregelverket
- interimskonti med store beløp i strid med bevilgningsreglementet for flere fylkesmannsembeter

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- svakheter ved finansierings- og styrings-systemet for fylkesmannsembetene
- statsarbeidersaken hvor staten måtte etterbetale 234 mill. kroner i pensjoner og renter på grunn av det har vært utilfredsstillende rutiner knyttet til registrering av tjenestetid og til dels svak oppfølging fra Statens pensjonskasse og den enkelte arbeidsgiver
- ikke korrekt bilde av måloppnåelsen i Statens pensjonskasse knyttet til målet om rett pensjon til rett tid
- Prosjekt Datakvalitet i Statens pensjonskasse som har vært ufullstendig omtalt i

budsjettproposisjonene for 2001–2007 idet alle medlemsdata ikke er ferdig kvalitetssikret

- manglende regelverk for premieberegning knyttet til § 18 i lov om Statens pensjonskasse
- avskrivning av tap på lån i Statens pensjonskasse i strid med fullmakt fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- endret beregningspraksis for avskrivning av for mye utbetalt pensjon i Statens pensjonskasse har medført at reell avskrivning er høyere enn fullmaktsgrensen fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

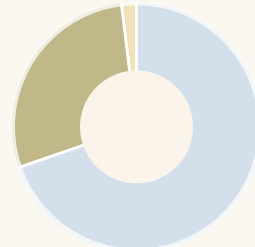
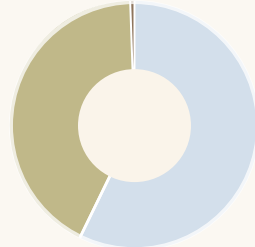
Forsvarsdepartementet

1 Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	2 066	32 657	34 723	34 248	739
Inntekter		1 069		1 352	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Forsvarsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
4	virksomheter	Forsvaret
		Forsvarsbygg

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen viser til at flere av de forhold som tas opp ved revisjonen av Forsvaret og Forsvarsbygg for 2008, har vært tatt opp i tidligere års rapportering. Det reises derfor spørsmål om departementets oppfølging og styringsdialog med underliggende virksomheter har vært tilstrekkelig i forhold til nevnte funn, jf. punkt 2 og 4.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Forsvaret

Forsvaret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som er knyttet til følgende forhold:

2.1.1 Styrkeproduksjon

I Dokument nr. 3:6 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren*, jf. Innst. S. nr. 229 (2008–2009), konkluderes det med at Forsvarets operative evne samlet sett ikke er styrket i perioden 2005–2008, slik som forutsatt. Årsakene til dette er mangler knyttet til innfasing og understøttelse av materiell, redusert og kansellert øvingsaktivitet og mangler knyttet til personellsituasjonen. Resultatene av gjennomførte revisjoner i 2008 støtter opp under de konklusjonene som kommer fram i Dokument nr. 3:6:

- operativ evne var lavere enn ønsket
- utstrakt reduksjon i øvelsesaktiviteter
- strukturelementer var ikke implementert som forutsatt

Riksrevisjonens kontroll for 2008 av styrke-registeret ved Fellesoperativt hovedkvarter viste at den operative statusen for styrkestrukturen totalt sett ble vurdert til å være "delvis operativ". Problemområder som her ble trukket fram var begrensinger i operativ virksomhet, samtidighetsproblematikk (oppsetting av flere enheter/avdelinger samtidig) og lavt treningsnivå.

En gjennomgang av øvelsesaktivitet i 2008 i forhold til planlagt aktivitet, viser en betydelig reduksjon ved flere enheter:

- øvelsene "Cold response" og "Gemini" ved Fellesoperativt hovedkvarter ble kansellert
- øvelsesbudsjettet ved Luftoperativt inspektorat ble redusert med 65 prosent

Reduksjon i øvelsesaktiviteten ble også tatt opp i Dokument nr. 1 for budsjettårene 2005 og 2007.

Ved revisjonen ble det videre påvist kritisk mangel/tilgjengelighet på materiell ved flere enheter:

- vesentlige mangler på ambulanseskjortetøy ved Forsvarets sanitet. Anskaffelse av "Causality Staging Unit" (medisinsk støtteenhet) ligger etter planen
- operative enheter mangler materiell for å kunne trene i henhold til ny struktur, som eksempelvis Luftoperativt inspektorat, Marinejegerkommando Ramsund og Hærens styrker/Sambandsbataljon
- ved Telemarksbataljonen var bare en av seks Leopard 2 panservogner tilgjengelige på revisjonstidspunktet
- Telemarksbataljonen trener med annen type våpen enn det de får tildelt ved deployering (ferdig oppsatt avdeling)

Revisjonen viste også kritisk mangel på personell ved flere enheter:

- Forsvarets sanitet har mangel på kirurgisk personell
- personellsituasjonen nær status "ikke operativ" ved Fellesoperativt hovedkvarter (det vil si ved vakanser på mer enn 20 prosent)
- ved HV 02 og HV 16 var dekningen på henholdsvis 60 prosent og 75 prosent for personell tilknyttet innsatsstyrkene. Ifølge St.prp. nr. 1 (2007–2008) var det forutsatt at det skulle være tilnærmet full operativ kapasitet i 2008

Manglende etablering av strukturelementer ble også tatt opp i Dokument nr. 1 for 2007. Med strukturelementer forstås personell/avdelinger/materiell.

Ved Luftforsvaret ble det påvist flere forhold som kan medføre konsekvenser i forhold til Norges NATO-forpliktelser:

- flere strukturelementer var ikke operative i forhold til deployering (ferdig oppsatt avdeling) innen gitte frister
- ved Luftoperativt inspektorat har det vært en nedgang i antall flygere som er "combat-ready" (klare til innsats)

- ved Fellesoperativt hovedkvarter var de prosentvise vakanser (40 prosent) på Luftsiden dobbelt så høy som for enheten totalt sett

Av Forsvarssjefens rapportering (RKR nr. 2 for 2008) går det fram at Luftforsvarets leveransenivå er meget lavt, men at dette er i henhold til vedtatte tiltak og aksepterte konsekvenser. Det oppgis også at det er usikkert om Luftforsvaret i tiden framover klarer å opprettholde selv dette lave nivået, og at hovedutfordringen blir å opprettholde det fastsatte leveransenivået innenfor meget stramme tildelinger.

Forsvarsdepartementet har uttalt at utfasing av gamle og innfasing av nye strukturelementer og systemer nødvendigvis har medført en viss reduksjon i operativ evne i en overgangsfase, og at dette var forutsett. Departementet understreker at betydelige deler av forsvarsstrukturen har fått en bedre operativ status i perioden, og at de øvrige deler av strukturen vil få økt operativ evne i langtidsperioden 2009–2012.

2.1.2 Forsvarets innføring av Økonomiprojektet FIF 2.0

Riksrevisjonen har i 2008 revidert Forsvarets innføring av Økonomiprojektet FIF 2.0 – Felles integrert forvaltningssystem – og sentrale roller og autorisasjoner i økonomisystemet SAP. Økonomiprojektet FIF 2.0 ble satt i drift 17. juni 2008, og er del to av den nye it-løsningen for økonomi, forsyning, styring og ledelse. Første del ble satt i drift høsten 2003.

Risiko ved innføringen

Riksrevisjonen har, ved en gjennomgang av sentrale dokumenter/rapporter i prosjektet, sett på risiko knyttet til innføring av Økonomiprojektet FIF 2.0. Gjennomgangen viste at det var høy risiko forbundet med å sette løsningen i drift. Det ble gjennomført akseptansetesting i forkant for å verifisere at det var forsvarlig å ta løsningen i bruk. Akseptansetesten ble gjennomført over en seks ukers periode med oppstart i april 2008. Testrapporten forelå ved utgangen av mai 2008. Forut for akseptansetesten var det også gjennomført andre tester som ble underkjent, blant annet modultester (for eventuelle feil i deler av et program) og integrasjonstester (test av grupper av moduler og underprogrammer). Allerede i januar 2008 ble det blant annet fra Forsvarets logistikkorganisasjon, gitt uttrykk for bekymring vedrørende framdriften i prosjektet, både i forhold til datakvalitet og datastruktur.

Akseptansetesten omfattet ca. 700 tester, hvorav ca. 200 ble underkjent. Videre ble det registrert 989 feil og i tillegg logget 107 forbedringsforslag.

Forsvaret valgte å ta i bruk en løsning med feil og mangler. Departementet hadde satt krav om at regnskapet for 2008 skulle avlegges i en ny løsning. Det var presisert at styringsparameterne ytelse, tid og kostnad skulle prioriteres i nevnte rekkefølge. Riksrevisjonen konstaterer at tid som styringsparameter ble avgjørende, og at Forsvaret ikke hadde anmodet om endringer i prioriteringene.

Departementet anfører at det på beslutningspunktet reelt sett var for sent å velge en annen tilnærming. Tidspunktet for når eksisterende systemer ikke lenger skulle være i normal drift var allerede bestemt. Oppstart av de gamle systemene ville påvirke prosjektet og bringe ytterligere usikkerhet til driftsprosessene.

Forsvarsdepartementet framhever at de ser alvorlig på at innføringen av Økonomiprojektet FIF 2.0 ga større uheldige konsekvenser enn forutsatt, men at det ved en så vidt omfattende systemomlegging vil være vanskelig å eliminere all risiko.

Sikkerhet

Ved gjennomgang av sentrale roller og autorisasjoner i SAP-systemet har Riksrevisjonen avdekket store svakheter knyttet til sikkerheten rundt systemene. Ved tidspunktet for gjennomgangen var det blant annet 36 superbrukere (som drifter og administrerer SAP) med alle tilganger til funksjonene i systemet. Leverandøren av SAP anbefaler at ingen bruker bør få alle tilganger og at denne spesielle rollen kun bør tildeles én bruker. Passordet må oppbevares i en safe som nevnte bruker kan aktivere i et nødtilfelle. I tillegg til risiko for misligheter kan konsekvensene være at uautoriserte endringer gjennomføres uten at det oppdages (skadelige programmer, sletting og endring i data med mer). Dersom flere med vide rettigheter til å foreta endringer i systemet, har tilgang til systemet, kan det vanskelig avdekkes hvem som har utført endringene.

Det stilles heller ikke krav om komplekse passord for de ca. 21 000 brukere som kan logge seg inn på SAP. Med komplekse passord menes kombinasjoner av tall, store og små bokstaver, og spesialtegn.

Begge forhold kan føre til svak internkontroll ved mulige brudd på:

- konfidensialitet
- integritet
- tilgjengelighet

Forsvarsdepartementet framholder at dette ikke henger direkte sammen med innføringen av Økonomiprojektet FIF 2.0, men at dette er svakheter som også har eksistert tidligere.

Basert på opplysninger fra Forsvaret, deler Forsvarsdepartementet Riksrevisjonens syn på svakhetene knyttet til Økonomiprojektet FIF 2.0.

2.1.3 Driftsanskaffelser

Riksrevisjonen har kontrollert til sammen 307 driftsanskaffelser.

Ved anskaffelser av verkstedtjenester ved FLO Base Østerdalen og drivstoff ved Marinens Logistikkvåpen på til sammen 46 mill. kroner, er det påvist brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Det kan ikke dokumenteres at konkurranseprinsippet er ivaretatt eller at kjøp er foretatt etter rammeavtale. Dette er anskaffelser som kan egne seg for rammeavtaler. De berørte enhetene har lagt fram forslag for Forsvarets rammeavtalesenter (FRAM) om å vurdere å inngå rammeavtaler for slike anskaffelser.

Forsvarsdepartementet sier at det er positivt at FRAM kontinuerlig utarbeider rammeavtaler, og at det er viktig for å redusere administrative kostnader over tid.

Sammenlignet med tidligere år, viser revisjonen i 2008 en bedring i dokumentasjonen for at konkurranseprinsippet er ivaretatt ved driftsanskaffelser.

2.1.4 Materiellforvaltning

Riksrevisjonen har en rekke ganger tatt opp spørsmålet om mangler ved materiellforvaltningen i Forsvaret, senest ved revisjonen av regnskapene for 2006 og 2007.

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. S. nr. 120 (2008–2009) til Dokument nr. 1 (2008–2009), der går det blant annet fram at komiteen forutsetter at Riksrevisjonen fokuserer på materiellforvaltningen og ber om å bli holdt orientert.

Riksrevisjonen har utført kontroller rundt forberedelser, innføring og tiltak etter implementering

av Økonomiprojektet FIF 2.0 ved fem baser i Forsvarets logistikkorganisasjon og 12 enheter under forsvarsgrenene.

Det oppstod vesentlige feil ved konverteringen fra det gamle til det nye systemet i juni 2008. Feilene omfattet både beholdninger som ikke ble overført, og feil ved data som ble overført. Etter implementeringen har etterforsyning av materiell, som for eksempel reservedeler, blitt ivaretatt ved hjelp av manuelle rutiner.

Revisjonen viser også at materiellbeholdningene ble fordelt til feil enhet/avdeling, og at det ikke var opprettet en lagerstruktur for avdelingsregnskapene. Dette har redusert mulighetene for en tilfredsstillende egenkontroll.

Forsvarets materiellhjemler skal danne grunnlaget for type og omfang av det materiell som den enkelte avdeling skal ha. Revisjonen har vist at det spesielt for maritime avdelinger og luftavdelinger var mangler ved materiellhjemlene og dermed i Komplette operativ organisasjonsplan (KOP) for disse avdelingene. Økonomiprojektet FIF 2.0 skal ivareta rapporter for beholdninger i forhold til KOP. På grunn av mangler i avdelingenes materiellhjemler fungerer ikke dette tilfredsstillende.

Forsvarsdepartementet har i hovedsak sluttet seg til Riksrevisjonens vurderinger og ser alvorlig på hvordan innføringen av Økonomiprojektet FIF 2.0 har påvirket Forsvarets evne til forsvarlig forvaltning, inkludert materiellforvaltning. Departementet har bemerket at innføringen av nytt system har medført etterslep på reservedeler, og dermed en økt risiko for redusert leveranseevne også i årene 2009–2011. Departementet erkjenner at problemomfanget er større enn antatt, og at dette kan ha indirekte negativ effekt på operativ evne på kort og lang sikt. Departementet understreker imidlertid at det har vært helt nødvendig å få på plass et helhetlig system for styring og kontroll med Forsvarets materiell. Forsvars sjefen har i 2009 gitt høyeste prioritet til forbedring av forvaltningen og operative leveranser.

2.1.5 Investeringer

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av enkelte investeringer i Forsvaret.

Nye fregatter – reservedeler og vedlikeholdsdokumentasjon for fartøyene

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Dokument nr. 1

(2008–2009) der det blant annet går fram at komiteen ber Riksrevisjonen følge opp saken med mangler ved leveranser av reservedeler og vedlikeholdsdokumentasjon.

Det er leverandørens ansvar å holde reservedeler fram til og med garantiperiodens utløp. Til Riksrevisjonens oppfølging har Forsvaret pekt på at det fortsatt er for lang leveringstid for reservedeler. Mangelen på tilgjengelige reservedeler har medført utstrakt "plukking av deler" fra ett fartøy til ett annet. Mange originaldeler som er planlagt benyttet på det femte fartøyet (NF5), er allerede brukt som reservedeler og installert på andre fartøyer. Forsvarsdepartementet bekrefter at dette i utgangspunktet ikke er tillatt. Det er risiko for at NF5 kan bli forsinket dersom det tar lang tid å erstatte materiellet. Departementet vurderer det slik at leverandøren fremdeles har noe tid til å erstatte delene.

Forsvaret opplyser at mangelen på reservedeler har konsekvenser for tilgjengeligheten på fartøyer. Forsvarsstaben bekrefter at manglende reservedeler har medført forlenget nedetid for enkelte systemer, det opplyses imidlertid at mangelen på tilgjengelige reservedeler ikke har begrenset testprogrammet for fregattene og at seilingsprogrammet er opprettholdt med få unntak.

Det er videre opplyst at leverandøren ikke har levert et tilfredsstillende grunnlag for å anskaffe reservedeler til våpensystemene. Det er derfor inngått avtale med US Navy for å anskaffe dette. Forsvarets logistikkorganisasjon vurderer at for å opprettholde teknisk operativitet samt sikre oppnåelsen av målbildet i 2011, var det ikke forsvarlig å vente på en avklaring med leverandøren i fregattprosjektet.

Dokumentasjonen for fartøyene tilsvarer fortsatt ikke de faktiske forholdene ombord, og vedlikeholdsdokumentasjonen er mangelfull. Forsvarsstaben vurderer at mangelfull dokumentasjon kan medføre unødig lang driftsstans av enkelte systemer. Det opplyses videre at Forsvaret ennå ikke har tilstrekkelig driftserfaring til å kvantifisere konsekvensene for det framtidige vedlikeholdet, men vurderer at mangler ved dokumentasjonen kan gi økte vedlikeholdskostnader.

Nye fregatter – betalingsmilepæler og økning av utestående krav

Riksrevisjonen har utført kontroll av utbetalinger ved betalingsmilepæler i fregattanskaffelsen. Ifølge kontrakten med leverandøren skal oppgjør

skje i en kombinasjon av forskuddsbetaling, framdriftsbetaling og betalinger ved levering, jf. St.prp. nr. 48 (1999–2000) *Anskaffelse av nye fregatter*. Fram til utløpet av fartøyenes garantiperiode blir det gjennomført test- og seilingsaktiviteter som blant annet har til formål å avdekke om det er avvik fra kravene i kontrakten. Ett av virkemidlene i kontrakten er å holde tilbake penger inntil kravene i kontrakten er innfridd. I 2008 oppstod det en situasjon hvor verdien på utestående arbeid på de to første fartøyene, oversteg beløpet som skulle utbetales til leverandøren ved neste oppnådde milepæl i henhold til betalingsplanen.

Forsvarsdepartementet opplyser at det fremdeles er flere leveranser som ikke er i henhold til kontrakten, og at kontraktens mekanismer for å håndtere dette blir fulgt av Forsvaret. Forsvarsdepartementet støtter Forsvarsstabens vurdering om at gjeldende garantiordninger, herunder gjennomføringsgaranti fra den spanske stat og bankgaranti, er tilstrekkelige for å ivareta Forsvarets interesser.

Økonomiprojektet FIF 2.0 – Forsvarets anskaffelse av nytt system for økonomiforvaltning

Forsvaret valgte å godkjenne leveranser til Økonomiprojektet FIF 2.0 til tross for at systemet hadde utilfredsstillende kvalitet. Med dette mistet de grunnlaget for å kreve inn dagbøter ved forsinkelse, slik kontrakten muliggjorde. Forsvaret valgte våren 2008 å prioritere driftsetting av Økonomiprojektet FIF 2.0 med en delvis løsning framfor å få levert hele løsningen til det tidspunktet IBM kunne levere den.

Forsvarsdepartementet understreker at de er opptatt av at Forsvaret utnytter de mekanismene som er regulert i en kontrakt med leverandøren. Departementet vil undersøke om denne saken skulle vært forelagt departementet, og vil ta opp forholdet med Forsvaret.

Øvrige investeringsprosjekter

Revisjon av 25 investeringsprosjekter i Forsvaret viser at 11 prosjekter er forsinket med mer enn ett år i forhold til opprinnelig plan. Syv av disse er forsinket med fire til seks år. Ifølge Forsvarsstaben har forsinkelsene påvirket Forsvarets evne til å delta i internasjonale operasjoner og til å ivareta øvrige pålagte oppgaver. Forsvarsdepartementet støtter Forsvarsstaben i disse vurderingene, og presiserer at det er akseptert en lavere operativitet for enkelte systemer i perioder med utskiftning av materiell.

For Logistikkprosjektet (anskaffelser og materiellforvaltning), som er en del av LOS-programmet, har Riksrevisjonen tatt opp at kostnadsrammen for prosjektet ble offentliggjort før kontraktsforhandlingene. På generelt grunnlag er Forsvarsdepartementet av den oppfatning at et prosjekts kostnadsramme ikke bør offentliggjøres før det er forhandlet fram en kontrakt, spesielt i situasjoner der det ikke avholdes konkurranse. Opprinnelig plan innebærer å benytte samme leverandør for hele prosjektets løsning. Departementet understreker imidlertid at det nå er gått så lang tid fra opprinnelig tilbud ble gitt, at det må vurderes om kontrakten bør lyses ut på nytt.

2.1.6 Den særlige lønnsavtalen for flygere – praktiseringen

Etter en periode hvor det hadde sluttet mange flygere i Forsvaret, ble det i statsråd 17. januar 1997 vedtatt en ny lønnsordning for Forsvarets flygere. Hensikten med ordningen var å beholde personell etter endt pliktjeneste (12 år), og sikre et tilfredsstillende erfaringsnivå både ved de operative avdelingene og i stabsfunksjoner.

Riksrevisjonen har kontrollert praktiseringen av ordningen, som ved utgangen av 2008 omfattet 175 flygere. Den kostet totalt ca. 50 mill. kroner per år. Riksrevisjonens kontroll har vist følgende:

- skiftninger i det sivile arbeidsmarkedet for flygere har ført til en noe mer restriktiv praksis for nye kontrakter
- Forsvaret har ikke påvist tiltak og vurderinger som er gjort for å redusere antall personer med høy flygerkompetanse i administrative stillinger slik som forutsatt i Forsvarsdepartementets presiseringer i forbindelse med revisjon av ordningen i 2006
- rapporteringsrutiner knyttet til ordningen er ikke fulgt

Forsvarsdepartementet har uttalt at behovet for flygere i staber og ledelsesapparat er stort. Endringer i arbeidsmarkedet for sivile flygere må derfor ses i relasjon til Forsvarets behov for forutsigbarhet i forhold til de utfordringer Luftforsvaret står overfor de nærmeste årene. Departementet vedgår at rapporteringsrutinene for ordningen ikke er fulgt, men uttrykker likevel tilfredshet med hvordan Forsvaret praktiserer og forvalter lønnsordningen.

2.1.7 Rettidig betaling

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. S. nr. 120 (2008–2009) til

Dokument nr. 1 (2008–2009) for regnskapsåret 2007. Komiteen ber om å bli holdt orientert om så vel antall ubetalte fakturaer som morarenter og inkassosalærer, i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2008.

Ifølge Forsvarsdepartementets svar til Riksrevisjonens bemerkninger til Forsvarets regnskap for 2007, skulle det ved innføringen av Økonomiprojektet FIF 2.0 blant annet implementeres nye prosesser og rutiner for belastning og betaling. Departementet ville følge fakturaflyten spesielt opp i styringsdialogen.

Forsvarets fakturastatistikk viser at det før innføringen av Økonomiprojektet FIF 2.0 var fokus på å få redusert antall forfalte fakturaer og at det tidlig i juni 2008 var ca. 800 forfalte fakturaer. Etter innføringen av Økonomiprojektet FIF 2.0 steg antall forfalte fakturaer betydelig og ved utgangen av juli måned var antallet ca. 17 000. Ved utgangen av 2008 forelå det ca. 4 900 forfalte fakturaer som tilsammen utgjorde 250 mill. kroner. Ved utgangen av 2007 var tilsvarende tall 3 200 og 170 mill. kroner.

Den sene fakturaflyten har resultert i økning i antall inkassosaker fra 147 i 2007 til 518 i 2008. Påløpte morarenter og inkassosalærer utgjorde ca. 4,3 mill. kroner i 2008 mot ca. 1,4 mill. kroner i 2007.

Forsvarsdepartementet har uttalt at de ikke er tilfreds med at antall forfalte, ubetalte fakturaer i Forsvaret ikke ble redusert i 2008. Hovedårsaken var implementeringen av Økonomiprojektet FIF 2.0. Departementet anser at den videre driftsstabiliseringen av Økonomiprojektet FIF 2.0 vil bidra til en bedret fakturaflyt i 2009. Departementet opplyser videre at fakturaflyten følges opp overfor Forsvaret, både som ledd i etatsstyringen og med egne tiltak. Tiltakene fokuserer på etterlevelse og korrekt bruk av rutinene for innkjøp og anskaffelser og tilstrekkelig opplæring av personell. I tillegg skal det være et tilstrekkelig antall stedfortredere for alle som har en rolle i systemet slik at inngående fakturaer blir rettidig behandlet.

2.1.8 Betaling før forfallsdato

Riksrevisjonen har kontrollert om fakturaer som er mottatt på slutten av 2008 er belastet korrekt regnskapsår. I perioden 10. til 31. desember 2008 betalte Forsvaret i underkant av 22 000 fakturaer. Av disse har Riksrevisjonen kontrollert alle fakturaer med beløp over 2 mill. kroner, til

sammen 166 fakturaer som utgjorde 1759 mill. kroner. Av de kontrollerte fakturaene hadde 26 forfall i 2009, men ble betalt i 2008 og således belastet feil regnskapsår. Beløpsmessig utgjorde de forserte utbetalingene 364 mill. kroner.

Bilagene er ikke påført informasjon om årsaken til forsering. Det foreligger ikke dokumentasjon for at noen av de 26 betalingene var forsert for å oppnå kontantrabatter. Tilsvarende kontroll for budsjettåret 2007 viste forserte utbetalinger på til sammen 153 mill. kroner. Slik det går fram av Finansdepartementets veiledning om bevilgningsreglementet § 3, er det ikke adgang til å forser normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet. bevilgningsreglementets § 10 forutsetter en effektiv bruk av virkemidler og ressurser. Dette må blant annet innebære at avtalt kredittid skal utnyttes.

Forsvarsdepartementet har uttalt at de tar Riksrevisjonens kritikk til etterretning, og vil fortsatt følge opp Forsvarets forsering av utbetalinger ved årsskiftet overfor Forsvarsstaben.

2.1.9 Bankkonti knyttet til Foreign Military Sales

Foreign Military Sales (FMS) er USAs program for salg av militært utstyr, tjenester og trening til allierte land. Programmet fordrer at Forsvaret forskuddsbetaler til bestemte bankkonti i USA som sikkerhet for bestillingene. Midlene tilhører den norske stat, som kun har begrenset råderett over disse. Saldoene på disse bankkontoene går ikke fram av kapitalregnskapet. Ifølge bevilgningsreglementets § 13 skal kapitalregnskapet gi en oversikt over statens eiendeler og gjeld. Samlet saldo utgjorde ca. 1 mrd. kroner ved utgangen av 2008.

Forsvarsdepartementet har uttalt at en eventuell endring i dagens praksis forutsetter en dialog mellom partene i avtalen. Disse er Forsvarsdepartementet, Defence Security Assistance Agency og Federal Reserve Bank of New York.

2.1.10 Renteinntekter knyttet til NATO Maintenance and Supply Agency

NATO Maintenance and Supply Agency (NAMSA) er NATOs vedlikeholds- og forsyningsorganisasjon. I henhold til NAMSAs regelverk må Forsvaret som regel forskuddsbetale sine kjøp. Midlene blir stående på en egen bankkonto som tilhører NAMSA, men renteinntektene skal tilfalle den norske stat. Riksrevisjonen har avdekket manglende inntektsføring av disse renteinntektene for årene 2004–2007. I perioden 2004–2006 utgjorde

renteinntektene ca. 3,6 mill. kroner. Forsvaret har ikke mottatt opplysninger fra NAMSA om hva renteinntektene var i 2007. Det forelå heller ikke opplysninger for 2008 ved tidspunktet for Riksrevisjonens kontroll.

Forsvarsdepartementet ser det som uheldig at det har vært svakheter og mangler i rutiner rundt regnskapsføringen av denne kontoen, slik at renteinntektene ikke er regnskapsført. Ifølge departementet skal Forsvarsstaben i samarbeid med Forsvarets regnskapsadministrasjon og Forsvarets logistikkorganisasjon gjennomgå rutineene i forhold til NAMSA.

2.2 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader knyttet til følgende saker:

2.2.1 Intern kontroll

Forsvarsbyggs ledelse har ikke etablert tilfredsstillende intern kontroll i virksomheten. Det er avdekket følgende svakheter:

- Forsvarsbygg har over flere år ikke fulgt skattelovens bestemmelser om innberetning av oppgavepliktige ytelser for privat bruk av arbeidsgivers bil, fri bolig og dekning av arbeidsreise
- manglende sporbarhet mellom regnskap og dokumentasjon for anskaffelser
- brudd på regelverket for offentlig anskaffelser
- ved bruk av anskaffelsesrutine for krisehåndtering (begrenset oppad til kr 20 000 per anskaffelse) er en stor del av de totale anskaffelsene på 50 mill. kroner ikke dokumentert å være relatert til anskaffelser ved krisehåndtering. Anskaffelsene er betalt uten godkjenning av ansatt med budsjett-disponeringsmyndighet
- manglende etterlevelse av fastsatte rutiner for registrering av materiell. I tillegg kan ikke beholdningsendringer spores i systemet
- Forsvarsbygg har ikke hatt obligatorisk krav om føring av kjørebøker for 467 tjenestebiler
- manglende tilgjengelighet av leieavtaler for leie av 84 boligheter
- Forsvarsbygg har stilt Forsvarets boligheter og en innleid hybelleilighet til fri disposisjon for innleide konsulenter fra to ulike firma

Forsvarsdepartementet har sluttet seg til Forsvarsbyggs uttalelse om at Riksrevisjonens funn, internrevisjonens anbefalinger og interne tilsynsrapporter viser at det ikke er tilstrekkelig kvalitet på den interne kontrollen i virksomheten. Departementet opplyser at Forsvarsbygg vil

iverksette tiltak som vil bli ytterligere konkretisert i ekstraordinært etatsstyringsmøte i løpet av mai 2009.

Riksrevisjonen har også tatt opp om Forsvarsbyggs styre har ivaretatt de alminnelige krav til styring og kontroll i statens regelverk for økonomistyring, jf. også vedtektenes § 4.2 om styrets oppgaver og forretningsorden. Forsvarsdepartementet har i årsmøte med styret pekt på at det er ansvarlig for at virksomheten gjennomføres på en forsvarlig måte, og at de forventer at styret i 2009 aktivt vil bidra til å bringe forholdet i orden.

2.2.2 Hjemmel for bruk av budsjettmidler

Riksrevisjonens kontroll har avdekket at Forsvarsbygg har forlenget en omstillingsavtale om økonomiske overgangsordninger utover to år, stilt fri bolig og fri bil til disposisjon for ansatte og dekket yrkesreise uten hjemmel. De ulike ordningene har omfattet åtte ansatte og har foregått over flere år. I svar til Riksrevisjonen uttalte Forsvarsbygg at de var av den oppfatning at det på generelt grunnlag fantes et handlingsrom innenfor styringsretten for bruk av budsjettmidler knyttet til økonomiske virkemidler overfor ansatte. Forsvarsbygg har ikke hatt til hensikt å tøyne regelverket, og erkjenner at de har strukket sitt handlingsrom for langt.

Departementet har i brev til Forsvarsbygg påpekt det uheldige i at virksomhetens ledelse i korrespondanse med Riksrevisjonen har gitt uttrykk for holdninger som kan tolkes slik at Forsvarsbygg har et handlingsrom som går ut over statens regelverk og sentralt inngåtte avtaler.

2.2.3 Drift og vedlikeholdsanskaffelser

Kontrollen omfattet 55 fakturaer på til sammen 18,4 mill. kroner. De kontrollerte fakturaene manglet sporbarhet mellom regnskap og anskaffelsesdokumentasjon. Forsvarsbygg har ikke kunnet legge fram tilfredsstillende dokumentasjon for grunnlaget for 73 prosent av de kontrollerte fakturaene. Dette omfatter anskaffelser for om lag 14 mill. kroner.

Departementet kan ikke se at regelverkets grunnleggende krav til konkurranse er ivaretatt så lenge Forsvarsbygg ikke kan legge fram påkrevd dokumentasjon.

2.2.4 Kjøp av kvarter på Setermoen

Kontroll av ansattes og innleide konsulents bruk av forsvarrets boenheter i 2008 viste at

Forsvarsbygg i 2007 hadde kjøpt seks boenheter for 2,6 mill. kroner til dette formål. Kjøpet var muntlig avtalt i møte med leverandøren, og det foreligger kun faktura som bekreftelse på anskaffelsen. Det mangler både kontrakt, anskaffelsesprotokoll og annen dokumentasjon.

Forsvarsbygg opplyser at kjøpet er gjennomført som en endring i en avtale inngått i 2004. Denne avtalen omfattet oppføring og leie av 120 boenheter med opsjon på leie av ytterligere 60 boenheter, og med opsjon for å kjøpe leieobjektene. For kjøpet av de seks boenhetene henvises det til kontraktens opsjonsmuligheter. Imidlertid var det i 2006 og 2007 allerede kjøpt i alt 180 boenheter. Departementet har lagt til grunn at kjøpet ligger innenfor endringsretten i avtaleforholdet, jf. NS 3431 *Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser*. Riksrevisjonen kan ikke se at NS 3431 omhandler kjøp av bygg.

Anskaffelsen av de seks boenhetene er belastet investeringsprosjektet Setermoen flerbrukshall (fase 1) uten at det foreligger hjemmel. Forsvarsbygg har uttalt at anskaffelsen ble definert som en administrativ kostnad for gjennomføring av prosjektet. Forsvarsdepartementet har uttalt at kjøpet er en investering og skulle vært forelagt departementet for godkjenning. Departementet finner det ikke akseptabelt at Forsvarsbygg kjøper boenheter til bruk som en permanent ressurs for egne ansatte og innleide konsulenter.

3 Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Vesentlig mindreforbruk på posten for større utstyrsanskaffelser og vedlikehold

Vesentlig mindreforbruk på kapittel 1760 post 45 "Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold" er tidligere tatt opp i Dokument nr. 1 for 2006 og 2007.

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. S. nr. 120 (2008–2009) til Dokument nr. 1 (2008–2009) der det blant annet går fram at komiteen forutsetter at Riksrevisjonen følger saken vedrørende mindreforbruk av investeringsmidler.

I 2008 er det på kapittel 1760 post 45 brukt vel 8,1 mrd. kroner. Før det ble tatt hensyn til merinntektsfullmakter, var det et merforbruk på ca. 35 mill. kroner. Merforbruket ble inndekket

ved tilsvarende merinntekter. Riksrevisjonen har avdekket at det på posten er forsert betalinger for ca. 276,5 mill. kroner, jf. omtale under punkt 2. Uten de forserte betalingene ville man før merinntekter hatt et mindreforbruk på ca. 240 mill. kroner. Dette ville ha utgjort ca. 3 prosent av bevilgningen på posten.

Departementet er av den oppfatning at dette ville vært et godt resultat, og at det må betraktes som en meget positiv utvikling fra foregående år med tanke på å skape en bedre balanse i investeringsporteføljen. Situasjonen gir også en god indikasjon på at tidligere kapasitetsmangler i investeringsprosessen er i ferd med å bli rettet.

Saken avsluttes.

3.2 Lønnsposter i kapittel 1792 – norske styrker i utlandet

Feilposter og vanskeligheter med å føre kontroll av lønnsposter i kapittel 1792 ble anmerket ved revisjonen av 2006-regnskapet.

Ved revisjonen av lønnsposter for personell til internasjonale operasjoner, er det avdekket feilposter mellom kapittel 1792 – norske styrker i utlandet og hjemmeavdelingens kapittel. I tillegg har det vært tekniske utfordringer med å få ompostert poster som er utført før innføring av Økonomiprojektet FIF 2.0 i juni 2008.

Departementet har uttalt at de vil presisere overfor Forsvaret at regnskapsføring skal skje i henhold til gjeldende regler, og at utgivelsen av det oppdaterte direktiv for budsjettering og utgiftsføring på kapittel 1792 må følges opp.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Anskaffelser i Forsvarsbygg

Riksrevisjonen hadde merknader til regnskapet for 2007 for Forsvarsbygg, jf. Dokument nr. 1 (2008–2009). Det ble pekt på at Forsvarsbygg i ca. 15 år ikke hadde fulgt anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav til konkurranse, likebehandling og etterprøvbarhet ved kjøp av enkelte konsulent-tjenester ved utbygging av Rena leir. Departementet opplyste at Forsvarsbygg hadde etablert en rekke tiltak, herunder større fokus på lederrollen, samt økt oppfølging i og bevisstgjøring om anskaffelsesregelverket. Departementet uttalte videre at de hadde tillit til at disse tiltakene ville bedre Forsvarsbyggs praksis og hindre framtidige regelbrudd.

Departementet har opplyst at tiltakene er innarbeidet i "*Tiltaksplan for Forsvarsbyggs virksomhetsstyring*" og fulgt opp i den formelle styringsdialogen. Departementet opplyser også at det ikke har vært identifisert og referatført forhold som har blitt gjenstand for særskilt behandling i etatsstyringsmøtene.

Revisjonen for 2008 viser at det fortsatt ikke er etablert tilfredsstillende intern kontroll på anskaffelsesområdet, jf. punkt 2.2.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Forsvaret

4.1.1 Styrkeproduksjon

Riksrevisjonen konstaterer at det har vært nedgang i øvelsesaktiviteten over flere år. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsdepartementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å følge opp at øvingsaktiviteten holdes på et ønsket nivå, og om konsekvensene av reduksjonen er vurdert.

Riksrevisjonen bemerker at enheter ikke er tilført tilstrekkelig materiell og personell for å gjennomføre alle oppdrag i tråd med Stortingets intensjoner. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har kartlagt de områder som er ansett å være problemfylte, og om det er iverksatt tilfredsstillende tiltak.

Riksrevisjonen konstaterer at det er mangler ved Luftforsvaret som kan medføre at Norges forpliktelser overfor NATO ikke oppfylles. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vurderer situasjonen i Luftforsvaret.

Det vises også til Innst. S. nr. 229 (2008–2009) og Dokument nr. 3:6 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren*.

4.1.2 Forsvarets innføring av Økonomiprojektet FIF 2.0

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret valgte å innføre Økonomiprojektet FIF 2.0 til tross for at mange tester ble underkjent og at det var konstatert omfattende feil. Arbeidet med å rette feil i data og programmer i Økonomiprojektet FIF 2.0 kan også medføre at innføringen av gjenstående deler av LOS-programmet (FIF 3.0)

blir forsinket i forhold til opprinnelig plan. LOS-programmet FIF 3.0 skal gi Forsvaret en komplett logistikk-løsning. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke konsekvenser dette kan få for Forsvarets mulighet til å få en fullverdig understøttelse av sine oppgaver.

Gitt antallet personer/brukere som innehar roller med utvidede rettigheter i SAP, vurderer Riksrevisjonen at det er en betydelig sikkerhetsrisiko forbundet med driften av systemet. Blant annet gjelder det risiko for misligheter og feil som ikke vil være sporbare. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet finner de krav som er satt til roller og autorisasjoner i systemet tilfredsstillende.

4.1.3 Driftsanskaffelser

Riksrevisjonen bemerker at det er avdekket brudd på anskaffelsesregelverket i forbindelse med driftsanskaffelser for henholdsvis 32 mill. kroner og 14 mill. kroner ved to enheter i Forsvaret. Enhetene har i ettertid tatt opp dette med Forsvarets rammeavtalesenter for å be om at det utarbeides avtaler for disse typer anskaffelser. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva departementet vil gjøre for å sikre at nødvendige rammeavtaler blir opprettet, og at anskaffelsesregelverket følges.

4.1.4 Materiellforvaltning

Riksrevisjonen konstaterer at det oppstod en rekke problemer under og etter innføringen av Økonomiprojektet FIF 2.0. Revisjonen viser at det er usikkerhet rundt dagens beholdninger og den kontroll Forsvaret har på disse. Forsvarets logistikkorganisasjon har også uttalt at de ikke har tilfredsstillende materiell- og økonomikontroll etter innføringen av Økonomiprojektet FIF 2.0. Forsvarets logistikkorganisasjons leveranseevne vil være redusert i årene 2009–2011. Dette gjelder både feil i overførte data og materiellbeholdninger som ikke ble overført. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved i hvilken grad dette har redusert mulighetene til en tilfredsstillende styring og kontroll med Forsvarets materiell, og om risikoen for misligheter og svinn er økt. Det stilles også spørsmål om den reduserte leveranseevnen vil ha negativ effekt på operativ evne på kort og lang sikt.

4.1.5 Investeringer

Nye fregatter

Riksrevisjonen konstaterer at kravene om leveransen av reservedeler og vedlikeholdsdokumentasjonen ikke er oppfylt i henhold til

kontrakten om anskaffelse av nye fregatter. Dette har medført forlenget tid hvor enkelte systemer er satt ut av drift, og dermed hatt konsekvenser for fartøyenes tilgjengelighet. Riksrevisjonen registrerer videre at Forsvarsstaben vurderer at mangler ved dokumentasjonen kan gi økte vedlikeholdskostnader.

Riksrevisjonen konstaterer at verdien av gjenstående arbeider for de to første fregattene oversteg beløpet som skulle utbetales til leverandøren ved neste oppnådde betalingsmilepæl. Dette øker risikoen for at leverandøren skylder Forsvaret penger ved avslutningen av prosjektet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet finner at statens interesser er ivaretatt på en tilfredsstillende måte siden fartøyene ikke er levert i henhold til kontrakt, og verdien på utestående arbeid overstiger tilbakeholdt beløp.

Økonomiprojektet

Økonomiprojektet FIF 2.0 ble satt i drift til forutsatt tidspunkt til tross for at det var påvist betydelige feil og mangler. Dette ble gjort framfor å avvente en fullverdig leveranse mot innkreving av dagbøter ved forsinkelse fra leverandøren. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsdepartementets styringsparametere burde ha vært revidert gitt de konsekvenser innføringen har hatt, blant annet for fakturahåndtering, materiellforvaltning og kostnader ved feilretting.

Øvrige investeringsprosjekter

Riksrevisjonen har merket seg at mange materiellinvesteringsprosjekter er forsinket. Riksrevisjonen stiller spørsmål om i hvilken grad Forsvarsdepartementet har gjennomført tilfredsstillende tiltak for å forhindre forsinkelser i materiellprosjekter, og om konsekvensene av forsinkelsene har blitt vurdert i tilstrekkelig grad.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om statens interesser er ivaretatt i forbindelse med at kostnadsrammen for Logistikkprosjektet ble offentliggjort i forkant av kontraktsforhandlingene.

4.1.6 Den særlige lønnsavtalen for flygere

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvaret ikke har vurdert eller gjennomført tiltak for å redusere behovet for høyt avlønnet flygerkompetanse i administrative stillinger. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har fulgt opp at praktiseringen av ordningene ble som forventet, og eventuelt om det vil bli iverksatt tiltak for å redusere antall "ikke-flygende" stillinger med krav til flygerkompetanse.

4.1.7 Rettidig betaling

Riksrevisjonen konstaterer at fakturaflyten ikke har vært tilfredsstillende i 2008 og at antall forfalte fakturaer økte betydelig etter innføringen av Økonomiprojektet FIF 2.0. Forbedringstiltak som ble iverksatt reduserte antallet utover høsten. Riksrevisjonen bemerker at antall forfalte fakturaer ved årsskiftet har økt fra 2007 til 2008. Den sene fakturaflyten har ført til mange inkassosaker og høye utbetalinger av morarenter og inkassosalærer.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsdepartementet hadde en tilfredsstillende oppfølging av fakturaflyten gitt at Økonomiprojektet FIF 2.0 skulle medføre nye prosesser og rutiner, og at Økonomiprojektet FIF 2.0 ble tatt i bruk med feil og mangler.

4.1.8 Betaling før forfallsdato

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret ved å framskynde utbetalinger for i alt 364 mill. kroner ved årsskiftet, slik at disse ble belastet 2008-regnskapet, har brutt prinsippet om at en forpliktelse skal utbetales og belastes budsjettet i det regnskapsår forpliktelsen forfaller til betaling, jf. bevilgningsreglementets § 3 og § 10.

Tilsvarende kontroll for 2007 viste forserte utbetalinger på til sammen 153 mill. kroner. Riksrevisjonen konstaterer også at Forsvaret hadde mange forfalte, ubetalte fakturaer ved årsskiftet, samtidig som en rekke utbetalinger ble framskyndet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets oppfølging av Forsvarets etterlevelse av bevilgningsreglementet på dette området har vært tilstrekkelig.

4.1.9 Bankkonti knyttet til FMS

Riksrevisjonen bemerker at midlene på amerikanske bankkonti som benyttes til FMS-anskaffelser er den norske stats eiendom, og således bør framgå som tilgodehavende i kapitalregnskapet. Samlet saldo på kontiene utgjorde ca. 1 mrd. kroner ved utgangen av 2008. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsdepartementet vil følge opp saken med tanke på å synliggjøre dette tilgodehavende i henhold til bevilgningsreglementet.

4.1.10 Renteinntekter knyttet til NAMSA

Riksrevisjonen konstaterer at renter på bankkonti knyttet til NAMSA for perioden 2004–2007 ikke er regnskapsført. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp at nødvendige rutiner kommer på plass.

4.2 Forsvarsbygg

4.2.1 Intern kontroll

Riksrevisjonen har avdekket at Forsvarsbyggs internkontroll ikke fungerer tilfredsstillende. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det er gitt tilstrekkelig prioritet til arbeidet med å etablere tilfredsstillende styring og kontroll med virksomheten. Videre stilles det spørsmål om hvordan departementet har fulgt opp dette overfor Forsvarsbygg i sin styringsdialog.

4.2.2 Hjemmel for bruk av budsjettmidler

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvarsbygg har foretatt disposisjoner i strid med statlig regelverk og sentralt inngåtte avtaler ved at de har forlenget en omstillingsavtale, stilt fri bolig og fri bil til disposisjon for ansatte og dekket yrkesreiser uten hjemmel. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at Forsvarsbygg følger regelverk og avtaler som regulerer etatens virksomhet.

4.2.3 Drifts- og vedlikeholdsanskaffelser

Som følge av Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2007, ble det utarbeidet en rekke tiltak for å bedre Forsvarsbyggs praksis ved anskaffelser og for å hindre framtidige regelbrudd. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er svakheter ved Forsvarsbyggs anskaffelsesvirksomhet og stiller spørsmål ved effektiviteten i tiltakene, og om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig.

4.2.4 Kjøp og leie av boenheter på Setermoen

Riksrevisjonen har pekt på at Forsvarsbygg har kjøpt seks kvarter på Setermoen uten at det foreligger skriftlig avtale, anskaffelsesprotokoll eller annen dokumentasjon for anskaffelsen. Anskaffelsen til 2,6 mill. kroner er foretatt som et direkte kjøp, og det foreligger ikke tilfredsstillende dokumentasjon av anskaffelsesprosessen. Riksrevisjonen stiller spørsmål om regelverkets grunnleggende krav til konkurranse, transparens og likebehandling er ivaretatt.

Riksrevisjonen har merket seg at investeringen i de seks boenhetene er definert som administrative kostnader av Forsvarsbygg, og at kjøpet gjøres uten godkjenning fra overordnet departement. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har definert hva som regnes som administrative kostnader i byggherreoppdrag, og om dette er formidlet til Forsvarsbygg.

5 Forsvarsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2009 svart:

1. INNLEDNING

Det vises til brev fra Riksrevisjonen til Forsvarsdepartementet datert 26. juni 2009 vedrørende revisjon av Forsvarsdepartementets og underliggende virksomhetens regnskaper for 2008, samt tidligere korrespondanse om samme sak.

Som tidligere presisert legger Forsvarsdepartementet stor vekt på å ha tilfredsstillende økonomistyring og en forsvarlig forvaltning, og tar derfor Riksrevisjonens bemerkninger alvorlig. Også i det nye sektorovergripende målbildet for langtidsperioden 2009–2012 har departementet etablert et eget mål for forsvarlig forvaltning, og følger opp etatenes og departementets forvaltning gjennom egne styringsparametere knyttet til dette målet.

Iverksettelsesbrevene til etatene og den løpende etatsstyringen reflekterer Forsvarsdepartementets overordnede prioriteringer i målbildet, konkretisert med mål og resultatkrav i de årlige iverksettelsesbrevene. De områdene hvor Riksrevisjonen har merknader følges tett opp, med månedlig rapportering og dialog, og/eller tertialvis rapportering og fokus i etatsmøter. Innenfor de ulike områdene er det omfattende prosesser for å forsterke og forbedre måloppnåelsen.

Innføringen av FIF 2.0 representerer et av Forsvarets instrumenter for langsiktig forbedring av økonomistyring og forvaltning. Overgangsproblemer etter implementeringen i juni 2008 har dessverre skjøvet forbedringene frem i tid, på enkelte områder endog ført til midlertidig tilbakegang. Det er like fullt departementets syn at det nye systemet på sikt, sammen med den pågående kompetanseheving, vil gi vesentlige forbedringer for Forsvaret.

2. FORSVARSDEPARTEMENTET

2.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Det faktum at det er såkalte gjengangere blant merknadene er lite tilfredsstillende. Det er også mitt syn at en del av forbedringene tar lenger tid enn ønskelig. Dette gjenspeiler imidlertid ikke manglende oppfølging og styringsdialog med de underliggende virksomhetene. Forsvarsdepartementet har kontinuerlig fokus på disse områdene,

og en god dialog med etatene. En rekke tiltak er iverksatt, og er i ferd med å ha virkning i organisasjonene. Det er Forsvarsdepartementets syn at gjennomføring av disse tiltakene må prioriteres, snarere enn innføring av ytterligere tiltak fra departementets side. Vi legger derfor vekt på å videreføre dialogen og oppfølgingen av økonomistyringen og forvaltningen i etatene.

I revisjonen av regnskapet for 2008 er det også nye merknader som Forsvarsdepartementet tar alvorlig. Intern kontroll er en sentral forutsetning i økonomiregelverket, og i Forsvarsdepartementets styring av etatene. Dette er et område som vil være gjenstand for ytterligere fokus i etatsstyringen fremover, jf. også punkt 5 nedenfor.

3. FORSVARSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD

3.1 Lønnsposterings i kapittel 1792 – norske styrker i utlandet

Forsvarsdepartementet legger til grunn at Forsvarets regnskapsføring skal skje iht. gjeldende regler. Dette er presisert overfor Forsvarsstaben, også når det gjelder lønnsposterings for personell til operasjoner i utlandet. Forsvarsstaben har nå revidert direktivet for budsjettering og utgiftsføring på kapittel 1792. Direktivet forventes utgitt innen utgangen av august 2009. Forsvarsdepartementet anser at det nye direktivet vil bidra til økt kontroll med lønnsposteringene, men vil fortsatt følge opp området i den månedlige rapporteringen.

3.2 Anskaffelser i Forsvarsbygg

Forsvarsdepartementet er enig i at Forsvarsbyggs interne kontroll på anskaffelsesområdet må bedres. Det er lite tilfredsstillende at forbedringsarbeidet i forhold til tidligere påpekte forhold fra Riksrevisjonen ikke i tilstrekkelig grad har hatt ønsket effekt. Dette viser at forbedringsarbeidet tar lenger tid enn forutsatt. Forsvarsdepartementet har kontinuerlig fokus på disse områdene, og Forsvarsbygg har iverksatt ytterligere tiltak for å etablere tilfredsstillende intern kontroll på anskaffelsesområdet, jf. punkt 5 nedenfor.

4. FORSVARET

4.1 Styrkeproduksjon

Øvelser og trening er av avgjørende betydning for å sikre Forsvarets operative evne. I forrige langtidsperiode var det samlet sett et noe lavere øvings- og treningsnivå enn ønskelig, men bildet er mer nyansert når man ser på de enkelte avdelinger. I inneværende langtidsperiode legges

det opp til økt øvings- og treningsaktivitet, bl.a. ved en økning av øvingsaktiviteten i Hæren. Samlet øvingsaktivitet i 2009 vil representere en viss økning sammenlignet med 2008.

Det er Forsvarsdepartementets vurdering at den operative evnen i stort ble videreført på omtrent samme nivå fra 2007 til 2008. At den operative evnen ikke ble ytterligere forbedret har sin bakgrunn i bl.a. reduksjon i øvingsaktivitet og forsinkelser i strukturutviklingen i Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Forsvaret ble imidlertid gitt et betydelig operativt løft, og den samlede militære styrken fikk større relevans i perioden 2005–2008. Denne positive utviklingen forventes å fortsette i inneværende periode etter hvert som de store materiellfornyingsprogrammene avsluttes.

Kompetanse i ledelse og planlegging, både av fellesoperative og multinasjonale operasjoner, er viktig for Forsvarets troverdighet. Tre vesentlige fellesoperative øvelser er gjennomført eller vil bli gjennomført i løpet av 2009: Vinterøvelsen Cold Response, som ble gjennomført i mars, spesialstyrkeøvelsen Gemini, som ble gjennomført i mai og kommandoplassøvelsen Gram som gjennomføres i november. Fra 2010 har Forsvaret lagt opp til en ny øvingssyklus for de nevnte fellesoperative øvelser. Øvelse Cold Response planlegges gjennomført i partallsår og en ny og mindre fellesoperativ nasjonal/regional øvelse i oddetallsår fra 2011.

Forsvarets øvings- og treningsnivå ses i den årlige budsjettprosessen opp mot helheten i budsjettet. I 2007 ble gjennomføringen av vinterøvelsen Cold Response 2008 vurdert opp mot behovet for å prioritere forsvarlig forvaltning ifm. innføringen av FIF 2.0. Dette ville også på andre områder legge forholdene bedre til rette for overgangen til nytt forvaltningssystem. Denne vurderingen førte til at Forsvarsdepartementet valgte å ikke planlegge med gjennomføringen av Cold Response 2008, og innarbeidet denne forutsetningen i St.prp. nr. 1 (2007–2008) som ble lagt frem for Stortinget i oktober 2007. Basert på Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (2007–2008), utga Forsvarsdepartementet føringer for øvelser og trening i et eget vedlegg til iverksettelsesbrevet (IVB) for Forsvaret for 2008. Dette ble fulgt opp av departementet i den løpende etatsstyringen. Departementet vil fremholde at det til enhver tid er den økonomiske tildelingen og prioriteringene i IVB som skal være styrende for aktiviteten som utføres i Forsvaret, og at aktiviteten skal avstemmes mot tildeling.

En fortløpende kontroll og vurdering av de ulike enheters status, inklusive status for personell og materiell, fremkommer gjennom den fastlagte rapporteringen. Rapportering i Forsvaret foretas rutinemessig (daglig, ukentlig, månedlig), og til departementet gjennom formelle, tertiale resultat- og kontrollrapporter, inkl. årsrapport og årlig vurdering av operativ evne (VOE). Denne kontinuerlige vurderingen av enhetenes status gir klare indikasjoner på hvor det er problemer med å oppnå pålagt status, slik at tiltak kan vurderes og evt. iverksettes.

Tilstanden i Luftforsvaret vurderes så langt i 2009 generelt å være på et tilfredsstillende nivå. På helikoptersiden medfører det krevende engasjementet med Bell 412 helikoptre i Afghanistan nødvendigvis en redusert tilgjengelighet på helikopterkapasitet her hjemme. Situasjonen for kystvaktelikoptrene er fortsatt vanskelig grunnet den tekniske tilstanden og forsinkelsen ved innføringen av NH-90 maritime helikoptre. Innføringen av nye C-130J Hercules transportfly og oppgraderingen av P-3C Orion maritime patruljefly medfører en stadig bedre status innenfor disse områdene. Flytimeproduksjonen for F-16 jagerfly er så langt i 2009 på et tilfredsstillende nivå, og dette aktivitetsnivået er planlagt videreført i 2010. Med en fortsatt streng prioritering av flytimer opp mot de operative krav anses situasjonen å være på et akseptabelt nivå.

4.2 Forsvarets innføring av Økonomiprojektet – FIF 2.0

Jeg legger til grunn at Forsvaret, etter en nøye vurdering av fordeler og ulemper knyttet til å innføre FIF 2.0 i juni 2008, konkluderte med at det ville være mest hensiktsmessig å innføre løsningen på dette tidspunktet sett i forhold til en utsatt innføring. Forsvarsdepartementet ble informert om forsvarssjefens beslutning. Det er uheldig at innføringen av FIF 2.0 har tatt lengre tid enn forventet, spesielt siden dette også betyr en forsinket innføring av en komplett logistikk-løsning. Inntil FIF 3.0 er implementert vil Forsvaret bruke eksisterende systemer for understøttelse av logistikkvirksomheten på de områder som ikke er en del av FIF 2.0. Dette vil gi en fullverdig, men ikke optimal, understøttelse, og det er derfor viktig å implementere FIF 3.0 raskest mulig.

Med bakgrunn i de funn som Riksrevisjonen har gjort mht. antall brukere med omfattende rettigheter i SAP, er det etter mitt syn klart at tilgangskonseptet i FIF må gjennomgås. Dette forholdet

er imidlertid ikke et resultat av innføringen av Økonomiprojektet, men er en svakhet som tydeligvis har eksistert over noe tid. Forsvarssjefen har iverksatt et arbeid for å snarest mulig innføre felles retningslinjer for identitets- og tilgangsstyring i hele informasjonsinfrastruktur (INI)-porteføljen. Målsettingen er å få retningslinjene på plass ila. høsten 2009, og at disse legges til grunn for den videre forvaltning av Forsvarets systemer på INI-området. For SAP-delen av FIF er et prosjekt for å implementere bedre tilgangsstyring til vurdering, og en beslutning om oppstart planlegges tatt høsten 2009.

4.3 Driftsanskaffelser

Bruk av rammeavtaler er et av områdene hvor Forsvarsdepartementet har uttrykt en klar forventning om forbedring overfor Forsvaret. Jeg ser det som meget positivt at Riksrevisjonen har avdekket en bedring i rutine sammenlignet med tidligere år.

Forsvaret arbeider videre med å utnytte potensialet i rammeavtaler fullt ut. Dette arbeidet vil følges nøye av departementet. Forsvarets tiltak knyttet til bruk av rammeavtaler er også blant områdene som følges opp i den månedlige rapporteringen.

Generelt vil jeg bemerke at brudd på anskaffelsesregelverket ikke er akseptabelt, og Forsvarsdepartementet har kontinuerlig fokus på at dette etterfølges.

4.4 Materiellforvaltning

Jeg ser alvorlig på, og er generelt lite tilfreds med, hvordan selve innføringen av FIF 2.0 har påvirket Forsvarets evne til forsvarlig forvaltning, inkludert materiellforvaltning. Det er likevel min oppfatning at Forsvaret har prioritert og prioriterer problemet høyt, og iverksetter tiltak i nødvendig omfang ut fra kjente forhold. Jeg registrerer også at forsvarssjefen i 2009 har gitt forbedring av forvaltning høyeste prioritet ved siden av operative leveranser og endring av ledelsesstrukturen i Forsvaret.

Innføringen av FIF 2.0 har i en overgangsfase utvilsomt medført store utfordringer knyttet til å sikre tilfredsstillende materiellkontroll i Forsvaret, og Forsvarsdepartementet erkjenner at mulighetene for en tilfredsstillende materiellkontroll er blitt midlertidig redusert. På bakgrunn av feil og mangler i masterdata og beholdninger ved dataoverføringen har det over en tid vært krevende å inneha korrekt oversikt. Forsvaret gjør nå en målrettet innsats for å stabilisere driften av FIF 2.0,

og eliminere problemer innenfor de områder som er tatt opp av Riksrevisjonen.

Som en del av driftsstabiliseringsarbeidet er nå utstrakt telling av alt materiell igangsatt og pågår, og det arbeides kontinuerlig med en forbedring av de konverterte grunnlagsdataene (masterdata). Arbeidet vil pågå utover høsten 2009 og fortsette inn i 2010. Det er særlig arbeidet med kvalitets-sikring av masterdata som er så pass komplekst, omfangsrikt, og tidkrevende at dette også vil foregå i 2010.

Forsvarsdepartementet erkjenner at problemene med innføringen av FIF 2.0 kan ha negative konsekvenser innenfor materiellforvaltning og for Forsvarets logistikkorganisasjons (FLOs) leveringsevne. Det er riktig at konsekvensene kan ha innvirkning på Forsvarets operative evne, men departementet vurderer den operative evnen i Forsvaret som tilfredsstillende.

På kort sikt antas problemene først og fremst å kunne gi seg utslag på styrkeproduksjonssiden, og da særlig på flysystemene, grunnet manglende automatisert etterforsyning. Funksjonen for dette er nå etablert, men krever noe kvalitets-sikring før full iverksettelse. Datagrunnlaget er imidlertid tilfredsstillende innenfor landsystemer og sjøsystemer, men innehar usikkerhet i tilknytning til luftsystemer. Det kan derfor ikke utelukkes at en svekket leveringsevne fra FLO vil kunne påvirke operativ evne grunnet etterslep på etterbestillinger og lange ledetider. Situasjonen vil gradvis forbedres utover i langtidsperspektivet, og det anslås at en normalsituasjon vil kunne etableres i 2011. Dette vil kunne medføre at enkelte strukturelementer vil bidra noe mindre enn ønskelig til Forsvarets oppgaveutførelse i 2009 og 2010.

4.5 Investeringer

4.5.1 Nye fregatter

Forsvarsdepartementet vil understreke at de nye fregattene som så langt er levert, har hatt høy tilgjengelighet og at denne blir gradvis bedre ettersom garantifeil blir rettet og Forsvaret får mer driftserfaring. Mangler i dokumentasjonen og reservedeler har så langt ikke medført at vedlikehold ikke har latt seg utføre.

Ajourføring og forbedring av dokumentasjonen pågår og vil pågå gjennom hele prosjektets gjennomføringstid. For å unngå at det anskaffes reservedeler som det ikke er behov for, valgte Forsvaret å avvente erfaringer fra bruk før reservedelsomfanget for de nye fregattene ble

fastsatt. Omfanget er nå i stor grad klart og reservedelene anskaffes fortløpende.

Totalverdien av feil og mangler har i enkelte tilfeller oversteget verdien av tilhørende milepælsbetaling. I disse tilfellene er dette imidlertid kompensert ved at Forsvaret har holdt tilbake betaling på andre milepæler, slik at totalt tilbakeholdt beløp tilsvarer verdien på manglene.

Departementet anser at statens interesser er ivaretatt på en god måte under gjennomføring av kontrakten. Fartøyene er i all vesentlig grad levert med avtalt kvalitet. Feil og mangler på de enkelte fartøyer er identifisert i samråd med leverandøren. Forsvaret er i fortløpende dialog med leverandøren for å sikre at utbedringer gjøres raskest mulig.

4.5.2 Økonomiprojektet FIF 2.0

I Forsvarsdepartementets gjennomføringsoppdrag for Økonomiprojektet var det presisert at styringsparameterne ytelse, tid og kostnad skulle prioriteres i nevnte rekkefølge. Det var også satt krav til at regnskap for 2008 skulle avlegges i ny løsning, dvs. i FIF 2.0. Forsvaret analyserte i 2007 ulike innføringstidspunkt for å tilfredsstille disse kravene, og kom frem til at innføring sommeren 2008 var det gunstigste sett i et helhetlig perspektiv. Også ved senere analyser ble dette standpunktet bekreftet av Forsvaret. Jeg vil understreke at det ikke på noe tidspunkt har vært aktuelt fra departementets side å endre innbyrdes prioritering av prosjektets styringsparametere. Alternativt kunne det vært aktuelt å endre kravet om at nytt system skulle nyttes til regnskapsavleggelse fra og med 2008. Forsvaret anmodet imidlertid aldri om en slik endring.

4.5.3 Øvrige investeringsprosjekter

Det er innført flere endringer som har påvirket omsetningsevnen i positiv retning slik at behovet for overføringer fra 2008 til 2009 ble sterkt redusert sammenliknet med tidligere år. Tiltakene omfatter organisatoriske endringer, fokus på forseringskandidater (lett omsettelige prosjekter) og hurtiganskaffelser som prøveordning. Det er også implementert tiltak i departementet for å styrke kapasiteten ifm. utarbeidelse av nødvendige dokumenter, bl.a. er det etablert et eget kursprogram med åtte moduler for departementsmedarbeidere om strategisk ledelse av investeringsporteføljen. Det er videre opprettet flere midlertidige stillinger for å styrke investeringsområdet med ytterligere ressurser. Det nye investeringskonseptet, konsolidering av programområdene,

samt opprettelse av et investeringssekretariat til støtte for Forsvarsdepartementets linjeorganisasjon, har bidratt til en bedre arbeidsmåte internt i departementet. Videre er arbeidet blitt mer integrert mellom departementet og kompetansmiljøene i Forsvaret, dvs. FLO og investeringsmiljøene hos styrkeprodusentene. Forsvarsdepartementet anser at det arbeidet som har vært gjort på dette området internt, er godt, og har gitt gode resultater både med tanke på behandlingstid og helhetsvurderinger.

Også Forsvaret har igangsatt tiltak for å forhindre forsinkelser i materiellprosjekter, bl.a. har forsvarssjefen og sjef FLO iverksatt tiltak for å bedre gjennomføringsevnen i FLO. Det er eksempelvis iverksatt økonomiske virkemidler for å holde på kompetent personell. Full effekt av tiltakene viser seg likevel først etter noe tid, bl.a. pga. arbeidsmarkedssituasjonen ved inngangen av 2008.

Utviklingen på materiellsiden har blitt vurdert i forbindelse med den nye langtidsplanen for 2009–2012. Forsvarsdepartementet vurderer løpende hvilke konsekvenser forsinkelser i materiellinvesteringsporteføljen vil ha, enten forsinkelsene skyldes interne eller eksterne forhold. Når det gjelder utfordringer knyttet til den operative strukturen og den videre utviklingen av Forsvaret, har disse blitt omtalt i de årlige budsjettproposisjoner og også blitt behandlet i forbindelse med den nylig vedtatte langtidsplanen, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) og St.prp. nr. 48 (2007–2008).

Forsvaret har i juni 2009 besluttet, etter interne analyser og bistand fra eksterne juridisk kompetanse, at leveransen til Logistikkprosjektet skal konkurransenutsettes. Jeg anser derfor at statens økonomiske interesser vil bli ivaretatt gjennom effekten av denne konkurransen og Forsvarets oppfølging av leveransekontrakten, uavhengig av om prosjektets totale kostnadsramme er gjort offentlig. Dette må også ses i sammenheng med at prosjektets totale kostnadsramme omfatter mer enn hovedkontrakten mot en leverandør.

4.6 Den særlige lønnsavtalen for flygere – praktiseringen

Det er Forsvarsdepartementets oppfatning at Forsvaret i det alt vesentlige har gjennomført nytt kontraktsregime for flygere i Forsvaret i samsvar med intensjonen og pålegg gitt i 2006, med unntak av rutiner for rapportering. Rapporteringen er innskjerpet overfor Forsvaret. Departementet vil

også vurdere behovet for å redusere antall "ikke-flygende" stillinger med krav til flygerkompetanse og på denne bakgrunn iverksette evt. nødvendige tiltak.

4.7 Rettidig betaling

Forsvarets fakturaflyt var blant områdene som ble spesielt fokusert i forkant av innføringen av FIF 2.0. Det ble lagt ned et betydelig arbeid i Forsvaret våren 2008 for å redusere etterslepet i fakturaflyten, og tidlig i juni 2008 var antallet ubetalte fakturaer i flyt nede i ca. 800. Også innenfor opplæring ble det gjort omfattende forberedelser, med det største opplæringsløpet som noen gang er gjennomført i Forsvaret. Til sammen skulle 6 000 ansatte gjennom klasseromsundervisning, basert på innmeldte roller/tilganger til FIF 2.0. Forsvarsdepartementet ble i tett dialog med Forsvarsstaben orientert om disse forberedelsene.

Årsaken til det fortsatt store etterslepet i fakturaflyt er bl.a. funksjonelle og tekniske utfordringer i Forsvarets forsyningsportal i FIF 2.0, organisatoriske utfordringer i innkjøpsprosessen samt fortsatt behov for opplæring av personell. Tiltak er iverksatt gjennom driftsstabilisering av FIF 2.0 og forsvarssjefens kampanjeplan for forbedret forvaltning. Opplæring foregår fortløpende. Forsvarets fakturaflyt er blant områdene hvor Forsvarsdepartementet har særskilt fokus, og utviklingen følges tett opp gjennom dialogen med Forsvarsstaben.

Det vises for øvrig til pkt. 4.5.2 Økonomiprojektet FIF 2.0.

4.8 Betaling før forfallsdato

Forsvarsdepartementet understreker at Forsvarets regnskapsføring skal skje etter gjeldende regler, og at det ikke er anledning til å forsere betalinger uten at prisavslag er avtalt med leverandøren. Videre må bilagskvaliteten forbedres, slik at det enkelte bilag kan ilegges selvstendig revisjon. De påtalte tilfeller av forsert betaling i 2008 har bakgrunn i ulike forhold, som forklart i Forsvarsstabens og i departementets brev til Riksrevisjonen datert hhv. 18. mars og 24. april 2009. I enkelte av tilfellene ble det avtalt og innvilget kontantrabatt, dessverre med mangelfull dokumentasjon på faktura/bilag. Forsvaret var i 2008 under stort press for å håndtere antallet utestående fakturaer innen utgangen av året. Det ble høsten 2008 opprettet et såkalt øko-ops i Forsvarsstaben for å overvåke økonomistyringen frem mot årsskiftet, og derigjennom

sikre at budsjettet gikk i balanse. Departementet ble løpende orientert om utviklingen i ulike fora. Departementet vil fortsatt følge Forsvarets budsjettstyring tett opp, bl.a. for å bidra til å sikre at utbetalinger rundt årsskiftet foregår innenfor regelverket.

49 Bankkonti knyttet til Foreign Military Sales (FMS)

Som departementet tidligere har meddelt Riksrevisjonen begrenser den foreliggende kontoavtalen norsk råderett over midlene. En evt. endring i dagens praksis forutsetter en dialog mellom partene i avtalen, dvs. Forsvarsdepartementet, Defence Security Assistance Agency og Federal Reserve Bank of New York .

Forsvaret arbeider med gjennomgang av prosesser og rutiner rundt føring av FMS. Særlig er dette knyttet til forhold ved bruk av SAP som verktøy i prosessen. Arbeidet retter seg foreløpig ikke inn mot endringer i forholdet til amerikanske myndigheter og de avtalene som gjelder bankkonti i amerikanske banker.

Når Forsvaret har vurdert prosesser og rutiner opp mot den gjeldende avtalen med amerikanske myndigheter, vil Forsvarsdepartementet ta stilling til om det er grunnlag for å foreta endringer i avtalen.

4.10 Renteinntekter knyttet til NATO Maintenance and Supply Agency (NAMSA)

Som Riksrevisjonen viser til har renter på bankkonto knyttet til NAMSA for perioden 2004–2007 ikke tidligere blitt regnskapsført. Oversikt over renteinntektene for perioden er imidlertid nå etablert, og er anvist og bekreftet regnskapsført av Forsvaret. Oversikten er oversendt Riksrevisjonen. Renteinntekter for 2008 vil bli regnskapsført og oversendt så snart oversikt over disse er mottatt fra NAMSA.

Forsvaret har startet en gjennomgang av prosessene knyttet til regnskapsføring av utgifter knyttet til bruk av NAMSA. Blant arbeidsoppgavene som er identifisert, er å søke å bedre kommunikasjonen med NAMSA på det regnskapsfaglige plan. Forsvarsdepartementet vil i tiden fremover følge opp forholdet, herunder for å bidra til at gjennomgangen resulterer i mest mulig hensiktsmessige prosesser og rutiner for regnskapsføring av NAMSA-kontoen.

5. FORSVARSBYGG

5.1 Intern kontroll

Forsvarsbygg har erkjent at Riksrevisjonens funn, internrevisjonens anbefalinger og interne tilsynsrapporter viser at det fortsatt ikke er oppnådd tilstrekkelig kvalitet på den interne kontrollen i hele virksomheten. Departementet har tidligere sluttet seg til både Riksrevisjonens anførsler og Forsvarsbyggs uttalelse.

Departementets styringsdialog med Forsvarsbygg reflekterer våre overordnede prioriteringer, hvor forsvarlig forvaltning er ett av fire hovedmål i Forsvarsbyggs målbylde. Til dette hovedmålet er det konkretisert egne styringsparametere med tilhørende resultatkrav og strategiske initiativ (oppdrag) i de årlige iverksettelsesbrevene, jf. også pkt. 1. Status og prognose for måloppnåelse, styringsparametere og strategiske initiativ rapporteres tertialvis og behandles i etatsstyringsmøtene og årsmøtet med virksomheten. En rekke av de områdene hvor Riksrevisjonen har hatt merknader følges tett opp, i første rekke gjennom Tiltaksplan for Forsvarsbyggs virksomhetsstyring. Det er i årsmøtene med Forsvarsbygg presisert og protokollert viktigheten av at styret har fokus på forsvarlig forvaltning og oppfølging av tiltaksplanen.

Det er videre gjennomført en etikkundersøkelse i Forsvarsbygg. Jeg ser det som viktig at Forsvarsbygg følger opp hovedfunnene fra denne undersøkelsen, og anser dette for å være et ledelsesansvar i Forsvarsbygg. Jeg ser det som naturlig at rapportens funn følges opp gjennom det pågående arbeidet med handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse (HEL). I tillegg anser jeg det som viktig at enkelte av de forholdene som påpekes også følges opp gjennom tiltaksplanen for virksomhetsstyring. Dette gjelder ikke minst tiltak for å sikre større etterlevelse av regelverk og retningslinjer, samt tiltak for å styrke virksomhetens intern kontroll, særlig på innkjøpsområdet hvor det er avdekket gjentatte brudd på regelverket.

Forsvarsbygg har, basert på Riksrevisjonens funn, etikkundersøkelsen og egne anbefalinger og tilsynsrapporter, iverksatt en rekke tiltak som skal bidra til å bedre den interne kontrollen. Revidert tiltaksplan for virksomhetsstyring ble behandlet på ekstraordinært etatsstyringsmøte 15. mai 2009, og jeg har tillit til at både Forsvarsbyggs styre og administrasjon har fokus på forsvarlig forvaltning og styrket intern kontroll i virksomheten.

5.2 Hjemmel for bruk av budsjettmidler

Forsvarsbygg har et selvstendig ansvar for å etterleve regelverk som berører etatsens virksomhet. Dette gjelder både statlig regelverk og forsvarssektorens interne regelverk, herunder Forsvarsbyggs vedtekter, økonomiinstruks til etatene, og retningslinjer for henholdsvis etatsstyring og tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg (EBA). Departementet har i de årlige iverksettelsesbrevene understreket at Forsvarsbygg skal følge opp dette ansvaret, og jeg ser ikke behov for å endre forsvarssektorens interne regelverk for å ytterligere konkretisere rammebetingelsene for virksomheten.

Departementet vil i sin oppfølging fokusere på Tiltaksplan for Forsvarsbyggs virksomhetsstyring og de konkrete tiltakene som gjennom planen identifiseres og implementeres i organisasjonen. Det vil legges vekt på at tiltakene skal ha en dokumenterbar positiv effekt før status for de respektive tiltakene rapporteres som gjennomført, alternativt skal det identifiseres og implementeres nye tiltak som kan bidra til å forbedre påpekte forhold og motvirke avvik ift. regelverket. Status for tiltakene i tiltaksplanen vil rapporteres månedlig fra Forsvarsbygg til departementet.

5.3 Drifts- og vedlikeholdsanskaffelser

Det er mitt syn at de gjennomførte tiltakene på anskaffelsesområdet ennå ikke har hatt tilstrekkelig effekt, og som jeg tidligere har gitt uttrykk for tar deler av forbedringsarbeidet lenger tid enn ønskelig. Dette er imidlertid etter min oppfatning ikke et uttrykk for manglende oppfølging overfor Forsvarsbygg. Forsvarsdepartementet har kontinuerlig fokus på forsvarlig forvaltning, og en god dialog med Forsvarsbyggs styre og administrasjon om forbedringstiltak for å hindre fremtidige regelbrudd.

5.4 Kjøp og leie av boenheter på Setermoen

Forsvarsdepartementet vurderer at Forsvarsbygg ved dette kjøpet ikke har fulgt regelverket ift. anskaffelser, og ser alvorlig på det forekomne. Det er som tidligere nevnt iverksatt en rekke tiltak for å bedre den interne kontrollen i Forsvarsbygg, men forbedringsarbeidet tar lenger tid enn forutsatt.

Når det gjelder hva som regnes som administrative kostnader i byggherreoppdrag, er dette formidlet til Forsvarsbygg gjennom Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg. Der fremgår det at forprosjektens prosjektkostnad skal baseres på

NS 3453 "Spesifikasjon av kostnader i byggeprosjekter". Kostnader til administrasjon og bikostnader inngår i punkt 8 "Generelle kostnader" i NS 3453. Departementet anser at retningslinjene er klare og at det er Forsvarsbyggs selvstendige ansvar å følge disse.

6. AVSLUTNING

Forsvarsdepartementet legger stor vekt på å ha tilfredsstillende økonomistyring og en forsvarlig forvaltning, og tar Riksrevisjonens bemerkninger alvorlig. Forsvarsdepartementet følger fortløpende opp de feil og mangler Riksrevisjonen påpeker, og i de senere år er en rekke tiltak iverksatt. Disse tiltakene har allerede gitt resultater, men grunnet forsvarssektorens størrelse og kompleksitet tar det tid før full effekt av forbedringsarbeidet oppnås. Det er mitt syn at det må legges til rette for prioritering og gjennomføring av de allerede iverksatte tiltakene, snarere enn at det innføres ytterligere tiltak fra Forsvarsdepartementets side. Målet er en god forvaltning i forsvarssektoren, hvor all forvaltning skal være forsvarlig, ressursbruken dokumenterbart effektiv og gitte krav til regnskap og dokumentasjon oppfylt.

I revisjonen av regnskapet for 2008 er det også nye merknader som jeg ser alvorlig på. Intern kontroll er en sentral forutsetning i økonomiregelverket, og i vår styring av etatene. Det vil i tiden fremover legges ytterligere vekt på dette området i styringsdialogen.

FIF 2.0, med løsninger for økonomi, styring og forsyning, er et av Forsvarets sentrale virkemidler for langsiktig forbedring av økonomistyring og forvaltning. Overgangsproblemer etter implementeringen i juni 2008 har dessverre skjøvet forbedringene frem i tid, men jeg er overbevist om at det nye systemet, sammen med andre nødvendige tiltak, på sikt vil gi vesentlige forbedringer for Forsvaret."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to revisjonsbrev med merknader til Forsvaret og Forsvarsbygg.

6.1 Forsvarsdepartementet

6.1.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjett

Riksrevisjonen ser styring av underliggende virksomheter som et viktig virkemiddel for å sikre god kvalitet i departementets måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget. Riksrevisjonen ser derfor alvorlig på at det blant merknadene er flere gjengangere og at det for 2008 foreligger nye alvorlige merknader.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet uttaler at forsvarlig forvaltning er gitt høyeste prioritet og at området er en del av departementets målbilde overfor etatene. Departementet har lagt til grunn risikovurderinger i etatsstyringen hvor de mest kritiske områdene for den enkelte etat er vurdert. Riksrevisjonen vil i revisjonen følge opp hvordan de iverksatte tiltak virker med hensyn til de forhold som er tatt opp for 2008 og tidligere år.

6.2 Forsvaret

6.2.1 Styrkeproduksjon

Riksrevisjonen har merket seg at øvelser og trening er av avgjørende betydning for å sikre Forsvarets operative evne, og at departementet rapporterer om en forventet økning i øvelsesaktiviteten i 2009 sammenlignet med 2008. Riksrevisjonen mener det er uheldig at Forsvaret samlet sett i 2008, og i forrige langtidsperiode for øvrig, ikke ble gitt anledning til å øve sine mannskaper på et nivå som er ønskelig i forhold til oppgaver og operativ evne.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ved flere enheter er påvist mangler på personell og materiell. De mangler som er avdekket kan gi alvorlige konsekvenser både for personellens sikkerhet og Forsvarets evne til å gjennomføre pålagte oppgaver.

6.2.2 Forsvarets innføring av Økonomiprojektet FIF 2.0

Riksrevisjonen har merket seg at Økonomiprojektet FIF 2.0 blir gjennomført med tanke på å styrke økonomiforvaltningen. Riksrevisjonen ser likevel alvorlig på at Forsvaret sommeren 2008 besluttet å sette i drift en del av Økonomiprojektet FIF 2.0 til tross for at det var kjent at systemet hadde betydelige feil og mangler. En umiddelbar virkning var at arbeidet med å redusere ubetalte fakturaer, som var kommet

godt i gang, ble satt kraftig tilbake. Beslutningen har også ført til at Forsvarets oversikt over eget materiell er blitt dårligere, og at innføringen av en komplett logistikk-løsning (FIF 3.0) forsinkes. En normalsituasjon vil ventelig ikke være etablert før i 2011.

Ovennevnte mangler påvirker leveringsevnen til Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) negativt, og kan få følger for Forsvarets operative evne i 2009 og 2010. Riksrevisjonen har merket seg at det kunne være aktuelt å endre på kravet om at regnskapet for 2008 skulle avlegges i Økonomiprojektet FIF 2.0, men at Forsvaret aldri anmodet departementet om dette. Riksrevisjonen ser alvorlig på at forhold som har avgjørende betydning for måloppnåelsen i Forsvaret, ikke er tilfredsstillende avklart i styringsdialogen med Forsvaret.

6.2.3 Driftsanskaffelser

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er avdekket direkteanskaffelser for henholdsvis 14 og 32 mill. kroner ved to av Forsvarets avdelinger. Riksrevisjonen merker seg at Forsvaret arbeider med å utnytte potensialet i rammeavtalene og at dette området følges opp i den månedlige rapporteringen.

6.2.4 Materiellforvaltning

Riksrevisjonen har tatt opp forhold rundt materiellforvaltningen i regnskapene for årene 2005, 2006 og 2007. Riksrevisjonen ser derfor alvorlig på de problemer som oppstod i forbindelse med overføring av materiellbeholdninger til SAP under og etter innføringen av Økonomiprojektet FIF 2.0 herunder bl.a. usikre materiellbeholdninger, reduserte muligheter til egenkontroller samt redusert leveranseevne i Forsvarets logistikkorganisasjon. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at Forsvaret har tilfredsstillende kontroll på sine materiellbeholdninger og at det opprettholdes en tilfredsstillende leveranseevne i Forsvarets logistikkorganisasjon slik at dette ikke påvirker den operative evnen negativt på kort og lang sikt.

6.2.5 Investeringer

Nye fregatter

Riksrevisjonen er kritisk til at reservedeler og dokumentasjon til de nye fregattene ikke er levert i henhold til kontrakten. Riksrevisjonen vil peke på at manglene kan gi redusert tilgjengelighet på fartøyer og økte vedlikeholdskostnader.

Riksrevisjonen mener det er uheldig at totalverdien av feil og mangler på fregattene i enkelte tilfeller har oversteget verdien av tilhørende betalingsmilepæl. Dette betyr en risiko for at Forsvaret vil ha utestående krav mot leverandøren ved avslutningen av prosjektet.

Økonomiprojektet

Riksrevisjonen mener det er uheldig at kostnadsrammen i tilknytning til prosjekt 2814 Logistikkprosjektet er gjort kjent i forkant av inngått kontrakt, selv om det nå er besluttet at kontrakten skal konkurranseutsettes. Dette er informasjon som mulige leverandører kan dra fordeler av ved å tilpasse sine tilbud.

Øvrige investeringsprosjekter

Riksrevisjonen ser alvorlig på at 11 av 25 reviderte investeringsprosjekter er forsinket med mer enn ett år i forhold til opprinnelig plan, og at syv av disse er forsinket med fire til seks år. Forsinkelsene vil føre til at Forsvaret ikke får tilført materiell som forutsatt, og at strukturelementer ikke blir implementert. Dette vil kunne resultere i nedsatt/forsinket operativ evne. Riksrevisjonen registrerer at Forsvarsdepartementet og Forsvaret har igangsatt tiltak for å forhindre forsinkelser i materiellprosjekter.

6.2.6 Den særlige lønnsavtalen for flygere – praktiseringen

Riksrevisjonen er kritisk til at Forsvaret ikke har kunnet peke på tiltak eller vurderinger som er foretatt for å redusere bruken av høyt avlønnet flygerkompetanse i "ikke-flygende stillinger" som presisert i 2006, og at departementet heller ikke har fulgt opp dette. Lønnsordningen for flygere er svært kostbar, og setter flygerne i en lønnsmessig særstilling i Forsvaret. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at slike særordninger praktiseres målrettet, og konstaterer at Forsvarsdepartementet nå vil foreta en slik vurdering og dermed sikre at fastsatte rapporteringsrutiner følges.

6.2.7 Rettidig betaling

Riksrevisjonen har tatt opp Forsvarets problemer med å få betalt fakturaer til rett tid både til 2004-, 2006- og 2007-regnskapene. Riksrevisjonen er kritisk til at de samme forholdene heller ikke er brakt i orden for 2008-regnskapet. Riksrevisjonen har merket seg at tiltak er iverksatt gjennom driftsstabilisering av Økonomiprojektet FIF 2.0 og forsvarssjefens kampanjeplan for forbedret forvaltning. Riksrevisjonen har også merket seg at forsvarrets fakturaflyt følges tett opp av

departementet i styringsdialogen. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp de skiserte tiltak, slik at fakturaer betales ved forfall og at staten ikke påføres unødige kostnader som forsinkelsesrenter og inkassoutgifter.

6.2.8 Betaling før forfallsdato

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvaret har brutt bevilgningsreglementet ved å framskynde utbetalinger for i alt 364 mill. kroner ved årsskiftet, slik at disse ble belastet 2008-regnskapet. Samme forhold ble påpekt til 2007-regnskapet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet fortsatt vil følge Forsvarets budsjettstyring tett opp, blant annet for å bidra til å sikre at utbetalinger rundt årsskiftet foregår innenfor regelverket. Riksrevisjonen anser at det å ha mange forfalte fakturaer ved årsskiftet, og forsere utbetalinger av andre fakturaer for betydelige beløp er alvorlige brudd på bevilgningsreglementet.

6.2.9 Bankkonti knyttet til Foreign Military Sales

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at innestående beløp ved utgangen av 2008, ca. 1 mrd. kroner på amerikanske bankkonti som benyttes til FMS-anskaffelser, ikke er innrapportert til kapitalregnskapet i henhold til bevilgningsreglementet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet arbeider med en gjennomgang av prosesser og rutiner rundt føring av FMS. Riksrevisjonen kan ikke se at departementet har forklart hvorfor en innrapportering av kontiene til kapitalregnskapet vil kreve dialog og eventuelle endringer i avtalen mellom partene så lenge det ikke bestrides at midlene tilhører den norske stat. Riksrevisjonen forutsetter at innestående på FMS-kontoer blir rapportert til kapitalregnskapet fra og med 2009.

6.2.10 Renteinntekter knyttet til NATO Maintenance and Supply Agency

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at renter på ca. 9 mill. kroner på bankkonto knyttet til NAMSA for perioden 2002–2007, ikke er regnskapsført før i juni 2009. Departementet vil følge opp at renteinntekter for 2008 vil bli regnskapsført så snart oversikt over disse er mottatt fra NAMSA. Riksrevisjonen legger til grunn at rentene heretter regnskapsføres årlig.

6.3 Forsvarsbygg

6.3.1 Intern kontroll

Svakheter i den interne kontrollen, mangelfull dokumentasjon og brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser øker risikoen for at

misligheter ikke forebygges og oppdages. Manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav til konkurranse hindrer effektiv bruk av statlige midler og bidrar indirekte til økte kostnader for Forsvaret.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Forsvarsbygg ikke har etablert tilfredsstillende intern kontroll. Dette har medført manglende innberetning av oppgavepliktige ytelser, brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser og disposisjoner som ikke er akseptable ut ifra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Dette omfatter blant annet anskaffelser for om lag 50 mill. kroner uten godkjenning av ansatt med budsjett-disponeringsmyndighet, og manglende sporbarhet mellom regnskap og dokumentasjon for anskaffelser.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsbygg har iverksatt tiltak for å bedre den interne kontrollen og sikre etterlevelse av gjeldende lover og regler. Departementet har tillit til at Forsvarsbyggs styre og administrasjon har fokus på forsvarlig forvaltning og styrket intern kontroll, og at departementet i sin oppfølging vil fokusere på tiltak i revidert tiltaksplan for Forsvarsbyggs virksomhetsstyring.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål om det var gitt tilstrekkelig prioritet til arbeidet med å etablere tilfredsstillende styring og kontroll med virksomheten. Spørsmålet er ikke besvart av departementet.

6.3.2 Hjemmel for bruk av budsjettmidler

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Forsvarsbygg har hatt manglende kjennskap til de rammebetingelser som regulerer virksomhetens bruk av budsjettmidler knyttet til økonomiske virkemidler overfor ansatte.

Riksrevisjonen har merket seg at forsvarsdepartementet har uttalt at Forsvarsbygg har et selvstendig ansvar for å etterleve regelverk som berører etatens virksomhet. Departementet vil i sin oppfølging fokusere på tiltak innarbeidet i "Tiltaksplan for Forsvarsbyggs virksomhetsstyring".

6.3.3 Drifts- og vedlikeholdsanskaffelser

Riksrevisjonen ser alvorlig på manglende sporbarhet mellom faktura og anskaffelsesdokumentasjon, og at det ved kontroll av drifts- og vedlikeholdsanskaffelser manglet tilfredsstillende dokumentasjon på 73 prosent av de kontrollerte fakturaene.

Departementet bekrefter at de gjennomførte tiltak på anskaffelsesområdet ikke har hatt tilstrekkelig effekt, og at deler av forbedringsarbeidet tar lengre tid enn ønskelig.

6.3.4 Kjøp av boenheter på Setermoen

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Forsvarsbygg ved anskaffelse av seks kvarter til 2,6 mill. kroner ikke har fulgt regelverkets grunnleggende krav til konkurranse, likebehandling og transparens. Manglende kontrakt, protokoll og annen dokumentasjon gjør det vanskelig å etterprøve saksbehandlingen og beslutningen om kjøp.

6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- vesentlig mindreforbruk på posten for større utstyrsanskaffelser og vedlikehold

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- lønnsposter i kapittel 1792 – "norske styrker i utlandet"
- anskaffelser i Forsvarsbygg

6.5 Forvaltningsrevisjon

Riksrevisjonen viser også til Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren, Dokument nr. 3:6 (2008–2009) og Stortingets behandling av saken gjennom Innst. S. nr. 229 (2008–2009).

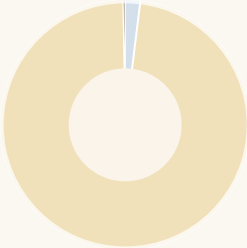
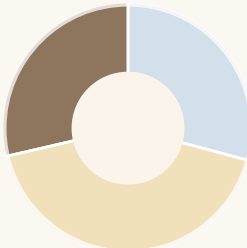
Helse- og omsorgsdepartementet

1 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	264	120 065	120 329	120 368	238
Inntekter		1 462		1 684	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
11	virksomheter	Helsedirektoratet
4	regionale helseforetak*	
1	deleid selskap*	
1	særlovsselskap*	

Ovennevnte utgifter inkluderer også programområde 30 Stønad ved helsetjenester (Folketrygden) som ble forvaltet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

1.2.1 Feil budsjettering og regnskapsføring på post 45 – store utstyrsanskaffelser

Revisjonen viser at anskaffelser av rutinemessig karakter er budsjettert og regnskapsført som store utstyrsanskaffelser (post 45) i Helse- og omsorgsdepartementet, Statens legemiddelverk og ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Dette gjelder blant annet kjøp av ikt-utstyr med tilhørende lisenser og supportavtaler. Etter Riksrevisjonens vurdering er budsjetteringen og regnskapsføringen brudd på kravene i bevilgningsreglementet, da kjøpene inngår som rutinemessige anskaffelser og er en del av et vedlikehold.

For store anskaffelser er det etablert praksis ved flere departementer at dette spesifiseres i budsjettproposisjonen eller i tildelingsbrevene. Helse- og omsorgsdepartementet har ikke denne praksisen. Dette gjør det vanskelig å ta stilling til om det er foretatt reelle vurderinger av virksomhetenes behov for store anskaffelser.

Departementet uttaler at det er enig i Riksrevisjonens påpekning av feilføringer av ordinære driftsutgifter på post 45. Departementet vil på egnet måte presisere forståelsen av regelverket overfor virksomhetene.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Svak styring og kontroll av Helse- direktoratets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har kontrollert tilskuddsforvaltningen i Helsedirektoratet, jf. punkt 2.1.1. Direktoratets tilskuddsbudsjett var i 2008 på ca. 9,5 mrd. kroner. Revisjonen viser at departementet gjennom budsjettproposisjon og tildelingsbrev har budsjettert feil mellom tilskuddsmidler og driftsmidler. Tilskuddsbevilgninger på over 100 mill. kroner er brukt til drift av ordningene. Bruken er ikke i samsvar med Stortingets forutsetning med bevilgningen. Budsjetteringen og regnskapsføringen er i strid med bevilgningsreglementets krav.

Revisjonen viser videre at departementet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp direktoratets tilskuddsforvaltning. Departementet har i tildelingsbrevet til direktoratet ikke satt krav om rapportering av måloppnåelse for tilskuddsordningene. Det er bare satt krav om økonomirapportering som omfatter bruk av midler i forhold til budsjett.

Departementet rapporterer i liten grad om måloppnåelse til Stortinget.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at tildelingsbrevet til Helsedirektoratet er gradvis blitt endret over tid. Det er et mål at styringsdokumentet, med tilhørende rapporteringsordninger, i størst mulig grad er basert på etatens egenart og vurdering av risiko og vesentlighet. For utarbeidelsen av tildelingsbrevet for 2010 er det etablert et prosjekt som har som mål å ivareta de ovennevnte forhold.

1.3.2 Svakheter i styringen av Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda

Riksrevisjonen har kontrollert saksbehandlingstid og informasjonsarbeid ved Norsk pasientskadeerstatning og saksbehandlingstid ved Pasientskadenemnda. I 2008 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved Norsk pasientskadeerstatning mer enn 2,5 år for saker som oppnår erstatning. Pasienter som påklager avgjørelser inn for Pasientskadenemnda, må vente ytterligere ett år på avgjørelse. Ved utgangen av året var det 5925 saker under behandling ved Norsk pasientskadeerstatning. Revisjonen viser at det ikke er etablert gode nok styringsrammer fra departementet, og at det ikke er etablert nødvendige virkemidler for å kunne yte rask saksbehandling og gi nødvendig informasjon til brukerne.

Til tross for vedvarende økning i saksbehandlingstiden har departementet de siste årene kun satt krav i tildelingsbrevet til Norsk pasientskadeerstatning om at saksbehandlingstiden skal være som året før. Informasjonsarbeid til publikum pålagt i forskrift, er blitt nedprioritert i 2008. Det samme er omdømme- og brukerundersøkelser. Dette til tross for at tildelingsbrevet til Norsk pasientskadeerstatning for 2008 sier at virksomheten skal utarbeide en strategi for systematiske brukerundersøkelser. Revisjonen viser at virksomheten ikke har hatt mulighet til å prioritere dette innenfor de rammer som departementet har gitt.

Norsk pasientskadeerstatning

Norsk pasientskadeerstatnings hovedoppgaver er å behandle erstatningskrav fra pasienter som er blitt påført skade innen helsevesenet, bidra med statistiske data til helsesektorens arbeid med kvalitetsforbedring og skadeforebyggelse, samt å informere om pasientskadeordningen til allmennheten, pasienter og helsevesen.

Tabell 2: Saksbehandlingstid og antall saker under behandling

År	Ansvarsvurdering (gjennomsnittlig antall dager)	Erstatningsutmåling (gjennomsnittlig antall dager)	Saker under behandling (per 31.12)
2005	363	328	4816
2006	351	339	5105
2007	348	429	5637
2008	421	494	5925

Økning i saksbehandlingstid

Det har vært en økning både i saksbehandlingstid og antall saker som ligger til behandling i Norsk pasientskadeerstatning. I 2008 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 14 måneder for ansvarsvurdering og 16,5 måneder for utmåling av erstatningsbeløp, jf. tabell 2.

Revisjonen viser videre:

- *Nedprioritering av informasjonsarbeid om pasientskadeordningen*
Forskrift om Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda pålegger Norsk pasientskadeerstatning å sørge for at det blir utarbeidet og formidlet informasjon om erstatningsordningen og pasientskadeloven til helsepersonell og pasienter. Revisjonen viser at informasjonsarbeid til publikum er blitt nedprioritert i 2008.
- *Nedprioritering av omdømme- og brukerundersøkelser*
I henhold til tildelingsbrevet for 2008 skal virksomheten utarbeide en strategi for systematiske brukerundersøkelser. Revisjonen viser at arbeidet er nedprioritert.
- *Ikke samsvar mellom økningen i saksmengde og ressurser*
Revisjonen viser at Norsk pasientskadeerstatning i perioden 2005–2008 har hatt en stor økning i saksmengde, noe som har skapt utfordringer i forhold til tilgjengelige ressurser.
- *Oppstartsproblemer ved innføring av nytt elektronisk saksbehandlings- og arkivsystem (SIRI)*
Ved innføring av det nye systemet var det utfordringer som gjorde at det tok lengre tid enn forventet før systemet fungerte effektivt.

Norsk pasientskadeerstatning uttaler blant annet at dagens finansieringsordning av driften er lite fleksibel og tar ikke tilstrekkelig hensyn til svingninger i saksmengde. I tillegg er virksomheten fortsatt påvirket av at mange erfarne saksbehandlere sluttet i 2007 og 2008. SIRI krever ytterligere utvikling for å kunne gi effektiviseringsgevinster, både for

saksbehandlingen og dokumentutvekslingen med andre aktører.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden må prioriteres. Det sier videre at det har vært et mål å opprettholde saksbehandlingstiden omtrent på det nivået den lå på da Norsk pasientskadeerstatning ble opprettet som et statlig forvaltningsorgan. I 2004 var saksbehandlingstiden på 12 måneder for ansvarsvurdering og 12 måneder for erstatningsutmåling. Departementet vil vurdere behovet for økt ressurstilførsel i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen. Gjennom styringsdialogen vil det bli foretatt en gjennomgang av Norsk pasientskadeerstatnings arbeid med å utvikle sine data- og arkivsystemer. Når det gjelder informasjonsarbeidet uttaler departementet at dette må ses i sammenheng med informasjon og veiledning i regi av andre offentlige organer og tjenesten selv.

Pasientskadenemnda

Pasientskadenemnda er et frittstående og uavhengig organ som har til oppgave å behandle klager fra pasienter som påklager avgjørelser tatt av Norsk pasientskadeerstatning. Både avgjørelsen om at søker har krav på erstatning og erstatningens størrelse, kan påklages.

Revisjonen viser:

- *Økning i antall behandlede saker og nedgang i saksbehandlingstid*
Pasientskadenemnda har hatt en økning i antall behandlede saker. I 2008 ble det behandlet 1029 saker mot 810 saker året før. Saksbehandlingstiden har gått ned fra 14,5 måneder i 2007 til 11 måneder i 2008.
- *Utfordringer knyttet til saksbehandlingsverktøy*
Pasientskadenemnda bruker et eldre saksbehandlingssystem. Det finnes lite kompetanse på systemet, samt at det er dyrt å vedlikeholde og videreutvikle. Systemet har et lite egnet statistikkverktøy, og rapportene er lite tilpasset virksomhetens behov. For saksbehandlerne medfører dette merarbeid fordi det ikke

kommuniserer med saksbehandlersystemet i Norsk pasientskadeerstatning.

Pasientskadenemnda opplyser at deres saksbehandlingstid avhenger av saksavviklingen hos Norsk pasientskadeerstatning. Nemnda er avhengig av en god dialog med Norsk pasientskadeerstatning for å kunne være forberedt på eventuelle større endringer i saksmengde.

Departementet uttaler at det vil følge opp sakene, blant annet i styringsdialogen med Pasientskadenemnda. Det vises også til omtalen av Norsk pasientskadeerstatning, og at det er krevende for den enkelte etat selv å måtte stå ansvarlig for utvikling og anskaffelse av nødvendige elektroniske styrings- og saksbehandlingssystemer.

1.3.3 Manglende styring av datakvaliteten ved Norsk pasientregister

Riksrevisjonen har kontrollert datakvaliteten ved Norsk pasientregister. Revisjonen viser svakheter ved departementets styring av registeret.

Norsk pasientregister er et sentralt helseregister som inneholder opplysninger om pasienter ved sykehus, poliklinikk eller hos spesialisthelsetjenesten. Registeret skal danne grunnlag for administrasjon, styring og kvalitetssikring av spesialisthelsetjenester, herunder den aktivitetsbaserte finansieringen. Helse- og omsorgsdepartementet er databehandlingsansvarlig og har ansvar for kvalitet og dokumentasjon av tiltak for å sikre intern kontroll.

Revisjonen viser at departementet ikke har satt krav i tildelingsbrevet for 2008 om mål for datakvaliteten, utover at Helsedirektoratet skal bidra til kvalitetssikring. Av direktoratets årsrapport for 2008 framgår det ikke noe om datakvaliteten for inneværende år.

Revisjonen viser videre:

- manglende fullstendighet og kvalitet innen data for psykisk helsevern for voksne
- svakheter i kvaliteten på ventelistedata
- forskjeller mellom pasientadministrative systemer i spesialisthelsetjenesten, ikke entydige registreringsregler og registreringspraksis i sektoren

Helsedirektoratet uttaler at det er viktig at spesialisthelsetjenesten må iverksette tiltak og følge opp de eksisterende prosessene. Dette omhandler blant annet at regler og retningslinjer for korrekt koding må gjøres kjent samt at

pasientadministrative systemer og øvrig ikt må oppdateres der dette er nødvendig.

Helse- og omsorgsdepartementet har uttalt at det har stilt krav i oppdragsdokumentet til helseforetakene om datakvalitet, og fått rapport i årlig melding for 2008. Departementet har bedt om ytterligere presiseringer i 2009. Departementet merker seg at tildelingsbrevet til Helsedirektoratet også bør inneholde rapporteringskrav om datakvalitet.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Helsedirektoratet

2.1.1 Svakheter i Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning

Helsedirektoratet får revisjonsbrev med merknader knyttet til gjennomføringen av tilskuddsforvaltningen og anskaffelser i 2008. Revisjonen viser at over 100 mill. kroner ikke er brukt i samsvar med Stortingets forutsetninger med bevilgningene. Regnskapsføringen av tilskuddsmidler er i strid med bevilgningsreglementets krav. Revisjonen viser videre at Helsedirektoratet ikke utøver tilstrekkelig styring av tilskuddsforvaltningen. Det vises også til omtale under punkt 1.3.1.

Helsedirektoratet er en stor tilskuddsforvalter på det helsepolitiske området, og tilskudd er et viktig virkemiddel for måloppnåelse på områder som blant annet rus og psykisk helse. For 2008 var direktoratets tilskuddsbudsjett ca. 9,5 mrd. kroner fordelt på rundt 175 tilskuddsordninger under 16 budsjettkapitler. Tilskuddsbudsjettet utgjør nærmere 95 prosent av det budsjettet Helsedirektoratet forvalter i 2008.

Tilskuddsmidler brukt til andre formål – feil regnskapsføring

Revisjonen viser at driftsutgifter på ca. 103 mill. kroner er feil regnskapsført som tilskudd. Det er foretatt en begrenset kontroll som viser at tilskudd på 11,6 mill. kroner er feilført som spesielle driftsutgifter.¹ Kontrollen viser videre at ordinære driftsutgifter på rundt 4 mill. kroner er feilført som spesielle driftsutgifter.² Dette betyr at tilskuddsmidler er brukt til ordinær drift og ikke gått til formålene de var

1) Helsedirektoratet har regnskapsført totalt 137 mill. kroner under denne posten.

2) Helsedirektoratet har regnskapsført totalt 312 mill. kroner under spesielle driftsutgifter.

tiltenkt. Feil bruk av flere poster viser store svakheter i direktoratets regnskapsføring. Riksrevisjonen ser ikke bort fra at de totale feilføringene kan være større.

Helsedirektoratet opplyser at det tildelte driftsbudsjettet ikke gir rom for å dekke alle kostnadene ved forvaltning av tilskuddene. Riksrevisjonen forstår det slik at Helsedirektoratet finner det nødvendig å avvike fra bestemmelsene i bevilgningsreglementet for å kunne dekke nødvendig nivå av driftsmidler i tilskuddsforvaltningen.

Liten grad av helhetlig styring av tilskuddsforvaltningen i direktoratet

Revisjonen viser mangelfull helhetlig styring av tilskuddsforvaltningen i direktoratet. Rapporteringen av måloppnåelse på de enkelte tilskuddsordningene er fragmentert. Ansvar og forvaltning av tilskudd er tillagt den enkelte divisjon og avdeling i direktoratet. Planlegging, gjennomføring og rapportering gjøres på ulik måte, og det mangler en overordnet strategi som sikrer felles tilnærming. Risikovurderinger som gjøres i divisjoner og avdelinger, er i liten grad dokumenterte. Det er i varierende omfang utviklet egnede kontrollrutiner.

Kompleksiteten i Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning forutsetter gode informasjonssystemer. Manglende funksjonalitet i direktoratets ikt-baserte saksbehandlingssystem Pandora fører til at viktig informasjon for blant annet styring og kontroll av ordningene, behandles på siden av det offisielle saksbehandlingssystemet.

Helsedirektoratet uttaler at det rapporterer blant annet gjennom andre arenaer enn det reglementet krever. I tillegg er det rapportering på store satsingsområder samt at det blir gjennomført evalueringer.

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det er etablert formaliserte og sporbare styrings- og rapporteringsrutiner mellom departementet og direktoratet. Det er krevende for departementet og ledelsen i direktoratet å foreta en samlet og helhetlig vurdering. Departementet vil i samarbeid med Helsedirektoratet vurdere om det er mulig å etablere bedre/tydeligere styrings- og rapporteringsrutiner knyttet til tilskuddsforvaltningen.

Departementet uttaler videre at det nåværende saksbehandlingssystemet kan oppleves som tungvint. Det påvirker organisasjonens holdning til bruk og medfører uønsket styring og kontroll av ordningene på siden av det offisielle saksbehandlingssystemet. Etter departementets syn burde det sentralt i staten vært gjort mer for å utvikle egnede og mer effektive elektroniske styringssystemer.

2.1.2 Brudd på anskaffelsesreglementet og økonomireglementet

Riksrevisjonen tok i Dokument nr. 1 (2008–2009) opp svakheter ved Helsedirektoratets anskaffelsesprosedyrer. I Innst. S. nr. 120 (2008–2009) understrekes følgende:

"Komiteen viser videre til Riksrevisjonens påpekninger hva gjelder anskaffelser i Helsedirektoratet, der det blant annet kommer fram at 6 av 17 kontrakter er gjort uten at det har vært gjennomført konkurranse eller ført anskaffelsesprotokoller. Komiteen mener dette er mangler som kan føre til en ineffektiv bruk av midler, og at forholdet snarlig må rettes opp."

Riksrevisjonen har ved revisjon av 2008-regnskapet kontrollert syv kjøp fra seks avdelinger på bakgrunn av regnskapsinformasjon fra fjerde kvartal 2008. Alle kjøpene er over terskelverdien på 500 000 kroner eksklusiv merverdiavgift. Revisjonen viser at

- seks av syv kjøp ikke oppfyller økonomireglementets krav om toveis sporbarhet mellom kontrakter og økonomisystem
- for to kjøp er anskaffelsesprotokoll utfylt etter at Riksrevisjonen etterspurte informasjonen
- ett direkte kjøp er uten begrunnelse

Helsedirektoratet erkjenner intern svikt i de gjeldende sakene.

Departementet uttaler at det ser alvorlig på direktoratets svikt i rutine ved anskaffelser. Basert på Riksrevisjonens revisjon av regnskapet for 2007 ble det i 2008 besluttet etablert et eget anskaffelsesprosjekt i Helsedirektoratet. Arbeidet ble sist tatt opp på etatsstyringsmøtet med Helsedirektoratet i mars 2009, med oppfordringer om endringer i etaten som gir effekt i 2009. Helsedirektoratet skal rapportere til departementet om status i prosjektet.

Det vises også til punkt 3.1.1.

3 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Helsedirektoratet

3.1.1 Brudd på anskaffelsesreglementet

Riksrevisjonen hadde i 2007 merknader til Helsedirektoratets anskaffelsesprosedyrer. Riksrevisjonen har fulgt opp forholdene i 2008, jf. punkt 2.1.2.

3.1.2 Revisjonen av tilskudd til kommunalt rusarbeid – samordning av tilskudd til boligsosialt arbeid

Revisjonen av 2007-regnskapet viste svakheter ved Helsedirektoratets forvaltning av tilskudd til kommunalt rusarbeid og samordningen med tilskudd til boligsosialt arbeid. Revisjonen viste utydelige kriterier for måloppnåelse og uklare roller og ansvar. Direktoratet var forvalter av tilskudd til kommunalt rusarbeid og fylkesmannsembetene var forvalter av tilskudd til boligsosialt arbeid.³

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det er etablert rusrådgivere hos Fylkesmannen som har et særskilt ansvar for tilskuddsforvaltning til kommunalt rusarbeid, og vil kunne se forvaltningen av ulike tilskuddsordninger i sammenheng. Det er også etablert et regelverk for tilskuddsordningene.⁴ I tillegg har Helsedirektoratet gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen til lavterskel helsetiltak, og det pågår en evaluering av tilskudd til kommunalt rusarbeid m.m. Evalueringene vil bli lagt til grunn for videreutvikling av tilskuddsordningen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Arbeids- og velferdsetaten

3.2.1 Helsetjenesteforvaltningen

Riksrevisjonen rapporterte i regnskapsåret 2007 om mangelfull styring i helsetjenesteforvaltningen under Arbeids- og velferdsetaten. Det ble gitt bemerkninger til manglende styringsparametre og rapporteringskrav, manglende gevinstrealisering, ikke tilfredsstillende saksbehandlingsverktøy samt manglende ressurser til kontrollarbeid. Helse- og omsorgsdepartementet svarte at det i det videre arbeidet med styringen av Arbeids- og velferdsetaten ville følge opp saken.

3) I 2007 hadde 14 av embetene ikke forvalteransvar for tilskudd til kommunalt rusarbeid, da dette var lagt til direktoratet. Fylkesmannsembetene hadde forvalteransvar for tilskudd til boligsosialt arbeid.
4) Kap. 761 post 63, 77 og 70

Rapporteringen fra Arbeids- og velferdsetaten for 2008 viser at kontrollvirksomheten er generelt nedprioritert på grunn av den store saksinngangen av legemiddelsøknader og omdisponering av personell til saksbehandling av disse. Det er også foretatt vesentlig mindre tilbakekreving i 2008 enn i tidligere år.⁵

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at den nye organiseringen over tid vil bidra til bedre mål- og resultatstyring, og at departementet vil ha sterk oppmerksomhet rettet mot kontrollarbeidet. Det er også etablert et omfattende prosjekt som har som hovedmål å utvikle og migrere systemporteføljen på helserefusjonsområdet.

Departementet uttaler videre at det kan være flere årsaker til reduksjonen i tilbakekrevd beløp, men utelukker ikke at reduksjonen også kan ha sammenheng med en noe lavere kontrollvirksomhet i 2008.

Hjemmel i lov for å pålegge leger å sende inn oppgjør elektronisk over norsk helsenett, er av departementet vurdert til å være på plass i § 22-2 i folketrygdloven. Imidlertid vil tidspunktet for å ta i bruk forskriftshjemmelen loven åpner for, avhenge av at de tekniske løsningene er på plass.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Nasjonalt folkehelseinstitutt

3.3.1 Helseregistre

Riksrevisjonen stilte i Dokument nr. 1 (2008–2009) spørsmål ved departementets styring av dødsårsaksregisteret, system for vaksinasjonskontroll (SYSVAK) og medisinsk fødselsregister (MFR) ved Nasjonalt folkehelseinstitutt. Riksrevisjonens kontroll viste utfordringer knyttet til registrenes kvalitet som grunnlag for styring.

Departementet uttaler at det viktigste tiltaket for å bedre utfordringene knyttet til kvalitet i registrene, er etableringen av et nasjonalt helseregisterprosjekt. Regjeringen besluttet i mars 2008 at det skal iverksettes et forprosjekt. Målet for arbeidet vil være å legge til rette for bedre utnyttelse av data og kvalitet i de sentrale helseregistrene. Forprosjektet avsluttes i juni 2009. Dødsårsaksregisteret er blant de registre som omfattes av prosjektet. Når det gjelder Medisinsk fødselsregister har det vært problemer med utstrakt bruk av papirskjema. Nå melder

5) 12,5 mill. kroner i 2008 mot 28,3 mill. kroner i 2007 og 32 mill. kroner i 2006.

imidlertid de fleste helseforetak at dette er på plass eller vil bli etablert i løpet av 2009.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3.2 Ikt-føringer og e-forvaltning

Riksrevisjonen stilte i Dokument nr. 1 (2008–2009) spørsmål ved departementets strategier og styring av e-forvaltning i lys av regjeringens handlingsplan for ikt, eNorge 2009 for perioden 2006–2009. Riksrevisjonens kontroll viste at ikt-føringene i tildelingsbrevet for 2007 ikke var nedfelt i interne styringsdokumenter ved instituttet. Satsingene var heller ikke reflektert i rapporteringen fra instituttet.

Departementet følger opp saken i dialog med Nasjonalt folkehelseinstitutt, og det er iverksatt flere tiltak.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering

4.1.1 Feil budsjettering og regnskapsføring på post 45 – store utstyrsanskaffelser

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet budsjetterer og regnskapsfører i strid med bevilgningsreglementets krav på post 45 – store utstyrsanskaffelser. Dette gjelder Statens legemiddelverk, Nasjonalt folkehelseinstitutt og i departementets eget driftsregnskap. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig og sier det vil legge om rutinene fra og med 2010.

4.1.2 Svak styring og kontroll av Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen ser alvorlig på departementets mangelfulle styring av Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning. Gjennom St.prp. nr. 1 og tildelingsbrev har departementet budsjettert feil mellom tilskudds- og driftsmidler. Tilskudd på over 100 mill. kroner er brukt til drift av ordningene. Bruken er ikke i samsvar med Stortingets forutsetninger med bevilgningene. Budsjetteringen og regnskapsføringen er i strid med bevilgningsreglementets krav.

Riksrevisjonen finner denne bruken av tilskuddsmidler spesielt uheldig siden tilskuddene under Helsedirektoratet er et viktig virkemiddel for måloppnåelse på områder som blant annet rus og

psykisk helse. Det kan synes som om departementet ikke gir de nødvendige rammene for drift av ordningene og bryter med kravet om realistisk budsjettering.

Riksrevisjonen merker seg at departementet i tildelingsbrevet til direktoratet ikke har satt krav om rapportering av måloppnåelse for tilskuddsordningene, men kun har satt krav om økonomi-rapportering som omfatter bruk av midler i forhold til budsjett. Riksrevisjonen merker seg også at departementet i liten grad rapporterer om måloppnåelse til Stortinget.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet fullt ut har vært kjent med direktoratets problemer med å finansiere driften av tilskuddsordningene og direktoratets uheldige regnskapspraksis.

4.1.3 Svakheter i styringen av Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda

Riksrevisjonen finner det uheldig at saksbehandlingstiden hos Norsk pasientskadeerstatning i gjennomsnitt er 2,5 år for saker som oppnår erstatning. Pasienter som påklager avgjørelser inn for Pasientskadenemnda må vente ytterligere ca. ett år på avgjørelse. Lang saksbehandlingstid kan medføre personlige økonomiske konsekvenser, samt at ventetiden innebærer en betydelig tilleggsbelastning for den enkelte søker. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det totalt sett kan ta tre til fire år før sakene er endelig avgjort. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har tilrettelagt for at Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda kan redusere den totale ventetiden til brukerne, herunder utvikle effektive ikt-løsninger.

Departementet uttaler at det er en målsetting at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Norsk pasientskadeerstatning skal ned til to år for saker som oppnår erstatning. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets styring av Norsk pasientskadeerstatning er tilstrekkelig, og om en saksbehandlingstid på to år kan ses som tilfredsstillende for brukerne.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om departementet har etablert tilstrekkelige rammebetingelser for at Norsk pasientskadeerstatning kan prioritere informasjonsarbeid pålagt i forskrift samt gjennomføre brukerundersøkelser. Nedprioritering av informasjonsarbeid kan resultere i at pasienter ikke fremmer aktuelle

saker. Riksrevisjonen vil understreke at manglende brukerundersøkelser kan medføre at forbedringspotensiale knyttet til brukertilfredshet går tapt.

4.1.4 Manglende styring av datakvaliteten ved Norsk pasientregister

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har stilt rapporteringskrav til Helsedirektoratet om resultatmål for datakvalitet ved Norsk pasientregister, samt at det ikke foreligger et grunnlag for å si noe om datakvaliteten i 2008. Dårlig datakvalitet kan føre til manglende grunnlag for styring og administrasjon av spesialisthelsetjenesten. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har tilstrekkelig styring av Norsk pasientregister, og om Helsedirektoratet har tilstrekkelige virkemidler for å kunne sikre tilfredsstillende kvalitet i dataene.

4.2 Helsedirektoratet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at over 100 mill. kroner er feil regnskapsført mellom tilskudds- og driftsmidler i Helsedirektoratets regnskap. Regnskapsføringen er i strid med bevilgningsreglementets krav. Tilskuddsmidler er brukt til ordinær drift og ikke gått til de formål som ordningen er tiltenkt. Feil bruk av flere poster viser store svakheter i direktoratets regnskapsføring, og Riksrevisjonen kan ikke se bort fra at de totale feilføringene kan være større.

Riksrevisjonen er kritisk til at direktoratet har en mangelfull helhetlig styring av tilskuddsforvaltningen og at rapporteringen av måloppnåelse på de enkelte tilskuddsordningene er fragmentert. Svakheter i styringen og feil i regnskapet kan bidra til usikkerhet om måloppnåelse og om alle midlene anvendes til de formål som Stortinget har forutsatt.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at direktoratet fremdeles ikke etterlever regelverket for offentlige anskaffelser og ikke fyller kravene til sporbarhet, anskaffelsesprotokoll og begrunnelse for direkte kjøp. Dette kan medføre risiko for dårlig økonomistyring, manglende ressursutnyttelse og misligheter.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 11. august 2009 svart:

"Helse- og omsorgsdepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 26.06.09 vedlagt utkast til Dokument nr. 1 for departementet.

Feil budsjettering og regnskapsføring på post 45 Departementet vil allerede i arbeidet med St.prp. nr. 1 for 2010 følge en strengere forståelse av hva som skal kunne føres som store utstyrsanskaffelser. Dette er tatt opp med virksomhetene.

Styring og kontroll av Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning

Helse- og omsorgsdepartementet ser alvorlig på at det gjennom St.prp. nr. 1 og tildelingsbrevet til Helsedirektoratet er budsjettert feil mellom tilskudds- og driftsmidler. Departementet har derfor etablert et eget prosjekt som skal gjennomgå den faktiske budsjettering og regnskapsføring.

Helse- og omsorgsdepartementets utforming av mål og resultatkrav til Helsedirektoratet vedrørende forvaltning av tilskuddsordninger må sees i sammenheng med departementets utforming av St.prp. nr. 1. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å etablere særskilte mål- og resultatkrav for tilskuddsordningene som ikke er forankret i St.prp. nr. 1, i forbindelse med tildeling av tilskuddsmidler til Helsedirektoratet. For å unngå at tildelingsbrevet blir for omfattende er det forutsatt at Helsedirektoratet er kjent med omtalen i St.prp. nr. 1.

Helse- og omsorgsdepartementet mener videre at Riksrevisjonens beskrivelse av dagens mål- og rapporteringssystem for forvaltning av tilskudd i Helsedirektoratet, ikke i tilstrekkelig grad fanger opp den rapportering som er knyttet til Helsedirektoratets rolle ved utforming av St.prp. nr. 1. I tildelingsbrevet til Helsedirektoratet er etaten pålagt å utarbeide budsjettekster til St.prp. nr. 1 for de drifts- og tilskuddsordninger som etaten forvalter på vegne av departementet. I tillegg til at tekstene gir en bred beskrivelse av tiltak som er iverksatt er det flere steder resultatrapportering, samt tilstandsvurdering.

Departementet vil vurdere eventuelle ytterligere vektlegging av mål- og resultatrapportering knyttet til Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning. Arbeidet vil bli sett i sammenheng med departementets utforming av St.prp.nr.1 i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring. Departementet mener videre at det er meget viktig å ha fokus på de resultater som oppnås med bruk av tilskuddsmidler. Et virkemiddel i den forbindelse er en mer bevisst holdning til gjennomføring av

evalueringer. Det vises her til vår oversikt over gjennomførte evalueringer i brev av 08.07.09.

Tilskuddsforvaltningen i Helsedirektoratet stiller store krav til etatens kompetanse, organisering, ledelse og bruk av ressurser. Hovedregelen for departementets styring og kontroll har vært at direktoratets utgifter til tilskuddsforvaltning skal dekkes over etatens eget driftsbudsjett. I tillegg har det vært åpnet for bruk av driftsposter under budsjettkapitler med egne tilskuddsbevilgninger.

Styringen av Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda

Helse- og omsorgsdepartementet mener at den gjennomsnittlige saksbehandlingstid ved Norsk pasientskadeerstatning nå er blitt for lang. I forbindelse med Stortingets behandling av St.prp. nr. 67 (2008–2009) er bevilgningen styrket med 5,5 mill. kroner. Bevilgningen til Pasientskadenemnda ble samtidig satt opp med 2,3 mill. kroner. Ressursbehovet vil også bli vurdert i forbindelse med statsbudsjettet for 2010.

Vi vil samtidig understreke at det er departementets oppgave/rolle å foreta helhetlige prioriteringer av knappe ressurser til en rekke tiltak og områder i helsesektoren. I motsetning til en rekke andre etater under Helse- og omsorgsdepartementet har NPE og PSN fått en betydelig styrking av sine driftsbudsjetter i de senere år. Fra 2003 til 2006 økte NPEs driftsbudsjett med 35 %. NPE har i samme periode gjennomført effektiviseringstiltak og organisatoriske endringer.

I 2007 og 2008 har antall nye saker til NPE gått ned, samtidig som ressursrammen til NPE er blitt videreført. Imidlertid har det vært en svært høy "turn over" av ansatte i NPE i disse årene (2007 og 2008). Etaten har mistet en rekke sentrale medarbeidere, særlig jurister – selv om etaten har forsøkt å demme opp gjennom lønnspolitiske grep. Det tar også tid å lære opp nye medarbeidere til å nå det samme effektivitetsnivå som hos mer erfarne medarbeidere.

For 3-års perioden 2006–2008 har NPEs bruk av midler til IKT samlet utgjort ca. 31,8 mill. kroner. Vi deler derfor ikke Riksrevisjonens vurdering om at IKT ikke har vært prioritert i dette tidsrommet. Full effekt av NPEs investeringer i IKT forutsetter at de eksterne aktører som NPE forholder seg til også etablerer tilfredsstillende IKT-løsninger som grunnlag for elektronisk oversendelse av dokumenter. Når det gjelder

Pasientskadenemnda ser vi at det i dag er behov for en oppgradering av IKT-systemene.

Midler til informasjonsarbeid må prioriteres av etaten innenfor de tildelte budsjettmidler.

I ettertid ser departementet at vi ikke har vurdert risikoen for høy "turn-over", særlig blant jurister, i enkelte statlige forvaltningsorganer i perioder med et meget stramt arbeidsmarked i Norge, som så høy som den ble. Høy "turn-over" har hatt en direkte negativ innvirkning på saksavviklingen i NPE, og påvirket restansesituasjonen i feil retning. På den annen side er det begrenset hva departementet kunne gjort for å minimere konsekvensene av høy "turn-over". Økte ressursrammer til NPE i de aktuelle årene alene, ville ikke forhindre den sterke nedgangen i saksavviklingen i perioden.

Vi forventer at det fortsatt vil ta noe tid før den gjennomsnittlige (historiske) saksbehandlingstid blir redusert til et akseptabelt nivå i NPE. Når etaten behandler saker som har blitt registrert i den særskilte kø- /restanseordningen er det svært krevende å ta igjen dette tidstapet gjennom raskere saksbehandling. I Pasientskadenemnda har man nå klart å snu utviklingen og redusere den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden.

Helse- og omsorgsdepartementet vil på nytt understreke at det er lite rasjonelt at hver etat selv må sørge for utvikling og anskaffelse av elektroniske styringssystemer. Selv om det i slike systemer må foretas tilpasninger ut fra etatens egenart, bør det gjennom en mer sentral forankring i forvaltningen være mulig å oppnå gevinster gjennom utvikling av grunnleggende funksjoner. Dette har Helse- og omsorgsdepartementet tatt opp ved flere anledninger med bl.a. Finansdepartementet og Senter for statlig økonomistyring.

Styring av datakvaliteten ved Norsk pasientregister

Helse- og omsorgsdepartementet foretar løpende vurderinger av kvaliteten på datamaterialet fra Helsedirektoratet, avd. Norsk pasientregister, og følger opp arbeidet med datakvaliteten gjennom styringssignaler til både Helsedirektoratet og de regionale helseforetakene.

I oppdragsdokumentet til de regionale helseforetakene for 2008 ble de bedt om å sikre at de rapporterte virksomhetsdata blir komplette og av god kvalitet. De regionale helseforetakene har

rapportert måloppnåelse til Helse- og omsorgsdepartementet gjennom årlig melding for 2008. Helse- og omsorgsdepartementet mente at rapporteringen var av varierende kvalitet og de regionale helseforetakene ble derfor bedt om å tilleggsrapportere på de områdene hvor vi mente det var mangelfull rapportering i årlig melding.

I foretaksmøtene i januar 2009 ble de regionale helseforetakene bedt om å levere data som er komplette og av god kvalitet til Norsk pasientregister og andre aktuelle dataleverandører. Det ble særlig framhevet behovet for å forbedre datakvaliteten innen tverrfaglig spesialisert rusbehandling og innen psykisk helsevern for voksne.

Ny forskrift (Norsk pasientregisterforskrift) som beskriver hvilke krav som skal oppfylles for å kunne samle inn og behandle personidentifiserbare data er gjeldende fra 15. april 2009. Med Norsk pasientregister blir det nå mulig å gjennomføre forskning som forutsetter personidentifiserbare data. Dette vil også kunne bidra til å forbedre datakvaliteten.

Det har vært rettet betydelig oppmerksomhet mot forbedring av datakvaliteten innen psykisk helsevern og RHFene ble i 2008 tildelt 3,25 millioner kroner for å bedre datakvaliteten innen dette området. Både Norsk pasientregister og departementet følger opp dette arbeidet. Dette ble også understreket i fildelingsbrevet til Helsedirektoratet for 2009 hvor Norsk pasientregister ble bedt om å iverksette tiltak for å bedre datakvaliteten innen psykisk helsevern for voksne og tverrfaglig spesialisert rusbehandling.

Helsedirektoratet

Som opplyst ovenfor har departementet satt i gang et eget arbeid med å gjennomgå regnskapsføringen mellom tilskudds- og driftsmidler i Helsedirektoratets regnskap. Det tas sikte på rette opp feilene i St.prp. nr. 1.

Det er tidligere blitt etablert et eget prosjekt for å bedre Helsedirektoratets rutiner knyttet til tilskuddsforvaltning. Videre ble det høsten 2008 satt i gang et eget prosjekt som skal bidra til etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Det vil ta tid før arbeidet gir full effekt. For å sikre effektiv fremdrift i prosjektene vil Helse- og omsorgsdepartementet i løpet av 2. halvår 2009 etablere en særskilt styrings- og rapporteringsordning vedrørende Helse-

direktoratets tilskuddsforvaltning og arbeid med anskaffelser.

Helsetjenesteforvaltningen

Helse- og omsorgsdepartementet vil følge opp kontrollarbeidet særskilt i tilknytning til etableringen av den tidligere omtalte styrings- og rapporteringsordningen for Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning og arbeidet med anskaffelser.

Tilskudd til kommunalt rusarbeid

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt Helsedirektoratet styrke sitt arbeid med tilskuddsforvaltningen. Departementet har tydeliggjort formål med ordningen og understreket at tilskuddene på statsbudsjettets kap. 761 post 63 skal understøtte målene i Opptappingsplanen for rusfeltet. Det er spesielt bedt om at tildeling av tilskudd må prioriteres til kommuner med store behov og at det må tilstrebes en bedre regional fordeling av tilskuddene. Det er utarbeidet regelverk for de ulike tilskuddene. Helsedirektoratet har for øvrig et godt samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet og direktoratene har samordnet behandling av søknadene om tilskudd til kommunalt rusarbeid og boligsosialt arbeid. Dette skjer i samarbeid med fylkesmannsembetene. Direktoratene har i fellesskap utarbeidet rutiner og milepælsplaner for forvaltningen av tilskuddsordningene. Etableringen av rusrådgivere hos Fylkesmannen har bidratt til tettere og mer målrettet oppfølging av kommunene. De ulike tilskuddene til kommunalt rusarbeid er, eller har vært, gjenstand for evalueringer, som vil inngå i arbeidet med å videreutvikle tilskuddsordningene.

Helseregistre

Det viktigste tiltaket for å bedre utfordringene knyttet til kvalitet i registrene er etableringen av et nasjonalt helseregisterprosjekt. Dødsårsaksregisteret er blant de registre som omfattes av prosjektet. Når det gjelder Medisinsk fødselsregister, har det vært problemer med utstrakt bruk av papirskjema. Nå melder imidlertid de fleste helseforetak at elektronisk rapportering er på plass, eller vil bli etablert i løpet av 2009."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ti revisjonsbrev uten merknad og ett revisjonsbrev med merknad til Helsedirektoratet.

6.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering

6.1.1 Feil budsjettering og regnskapsføring på post 45 – store utstyrsanskaffelser

Anskaffelser av rutinemessige karakter er budsjettert og regnskapsført som store utstyrsanskaffelser i Helse- og omsorgsdepartementet, Statens legemiddelverk og Nasjonalt folkehelseinstitutt. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet budsjetterer og regnskapsfører i strid med bevilgningsreglementet. Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil iverksette tiltak, bl.a. ved utarbeidelsen av St.prp. nr. 1 for 2010.

6.1.2 Svak styring og kontroll av Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning

Helsedirektoratet forvalter ca. 9,5 mrd. kroner i tilskuddsmidler på det helsepolitiske området, og tilskudd er et viktig virkemiddel for måloppnåelse på områder som blant annet rus og psykisk helse.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet i St.prp. nr. 1 og videre i tildelingsbrev til Helsedirektoratet har feilbudsjettert mellom tilskudds- og driftsmidler. Helsedirektoratet har benyttet over 100 mill. kroner av tilskuddsmidlene til drift av ordningene. Bruken av midlene er ikke i samsvar med Stortingets forutsetninger, og er et brudd på bevilgningsreglementets krav.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser alvorlig på feilbudsjetteringen og at det er etablert et prosjekt som skal gjennomgå budsjettering og regnskapsføring.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet i tildelingsbrevet til Helsedirektoratet ikke har satt krav til rapportering av måloppnåelse på tilskuddsområdet, men kun har satt krav til økonomirapportering. Riksrevisjonen er videre kritisk til at departementet i liten grad rapporterer om måloppnåelse av tilskuddsordninger til Stortinget. Manglende rapportering kan bidra til usikkerhet om midlene anvendes til de formål som Stortinget har forutsatt.

Departementet viser til at Helsedirektoratet er aktivt med i utarbeidelse av St.prp. nr. 1 og

øvrige styringsdokumenter, og at mål- og resultatkravene framkommer her. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig i at det er viktig å ha fokus på de resultater som oppnås med bruk av tilskuddsmidler. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere ytterligere mål- og resultatstyring knyttet til Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning sett i sammenheng med utforming av St.prp. nr. 1.

6.1.3 Svakheter i styringen av Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda

Riksrevisjonen finner det uheldig at saksbehandlingstiden hos Norsk pasientskadeerstatning i gjennomsnitt er 2,5 år for saker der det innvilges erstatning. Pasienter som påklager avgjørelser inn for Pasientskadenemnda må vente ytterligere ca. ett år på endelig avgjørelse. Lang saksbehandlingstid kan medføre personlige økonomiske konsekvenser. Ventetiden kan videre innebære en betydelig tilleggsbelastning for den enkelte søker.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det totalt sett kan ta tre til fire år før sakene er endelig avgjort. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har tilrettelagt for at Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda kan redusere den totale ventetiden til brukerne, herunder utvikle effektive ikt-løsninger.

Departementet uttaler at det er en målsetting at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Norsk pasientskadeerstatning skal ned til to år for saker som oppnår erstatning. Riksrevisjonen kan vanskelig se at en saksbehandlingstid på to år kan ses som tilfredsstillende for brukerne.

Riksrevisjonen ser det som viktig at departementet etablerer tilstrekkelige rammebetingelser slik at Norsk pasientskadeerstatning kan prioritere informasjonsarbeid pålagt i forskrift samt gjennomføre brukerundersøkelser. Riksrevisjonen er derfor kritisk til at dette arbeidet blir nedprioritert, noe som kan resultere i at pasienter ikke fremmer aktuelle saker. Manglende brukerundersøkelser kan medføre at forbedringspotensial knyttet til brukertilfredshet går tapt.

Riksrevisjonen merker seg at departementet er enig i at Pasientskadenemnda har behov for en oppgradering av ikt-systemene.

6.1.4 Manglende styring av datakvaliteten ved Norsk pasientregister

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har stilt rapporteringskrav om resultatmål for datakvalitet ved Norsk pasientregister i tildelingsbrevet til Helsedirektoratet. Riksrevisjonen finner det også uheldig at det ikke foreligger grunnlag for å si noe om datakvaliteten i 2008.

Norsk pasientregister er ikke fullstendig. Svakheter i datakvaliteten skyldes blant annet bruk av ulike systemer i spesialisthelsetjenesten og at det ikke foreligger entydige registreringsregler og -praksis i sektoren. Manglende målformulering og svakheter i datakvalitet kan føre til mangelfullt grunnlag for styring og administrasjon av spesialisthelsetjenesten.

Riksrevisjonen kan vanskelig se at departementets løpende vurderinger av kvaliteten på datamaterialet fra Helsedirektoratet er tilstrekkelig. Riksrevisjonen mener også at det kan stilles spørsmål ved om styringssignalene til både Helsedirektoratet og de regionale helseforetakene er tilfredsstillende.

6.2 Helsedirektoratet

Helsedirektoratets tilskuddsbudsjett utgjør om lag 95 prosent av direktoratets samlede budsjett og omfatter 175 ulike tilskuddsordninger.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at over 100 mill. kroner er feil regnskapsført mellom tilskudds- og driftsmidler i Helsedirektoratets regnskap. Regnskapsføringen er i strid med bevilgningsreglementets krav. Tilskuddsmidler er brukt til ordinær drift og har ikke gått til de formål som ordningen er tiltenkt. Feil bruk av flere poster viser store svakheter i direktoratets regnskapsføring, og Riksrevisjonen kan ikke se bort fra at de totale feilføringene kan være større.

Riksrevisjonen er kritisk til at direktoratet har en mangelfull helhetlig styring av tilskuddsforvaltningen, og at rapporteringen av måloppnåelse på de enkelte tilskuddsordningene er fragmentert. Svakheter i styringen og feil i regnskapet kan bidra til usikkerhet om måloppnåelse og om alle midlene anvendes til de formål som Stortinget har forutsatt.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at direktoratet fremdeles ikke etterlever regelverket for offentlige anskaffelser og ikke fyller kravene til sporbarhet, anskaffelsesprotokoll og begrunnelse for direkte kjøp. Dette kan medføre risiko for

dårlig økonomistyring, manglende ressursutnyttelse og misligheter.

Departementet opplyser at det er igangsatt arbeid med å gjennomgå budsjettering og regnskapsføring av Helsedirektoratets tilskudds- og driftsmidler. Riksrevisjonen har merket seg at det er etablert et prosjekt for å bedre Helsedirektoratets rutiner knyttet til tilskuddsforvaltning og et prosjekt som skal bidra til etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen ser positivt på at det i løpet av 2. halvår 2009 vil bli etablert en særskilt styrings- og rapporteringsordning på disse to områdene.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- revisjonen av tilskudd til kommunalt rusarbeid – samordning med tilskudd til boligsosialt samarbeid (Helsedirektoratet)
- ikt-føringer og e-forvaltning (Nasjonalt folkehelseinstitutt)

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- helsetjenesteforvaltningen
- helseregistre (Nasjonalt folkehelseinstitutt).

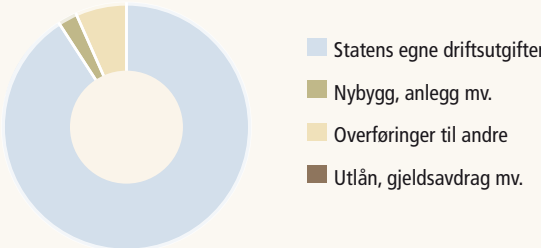
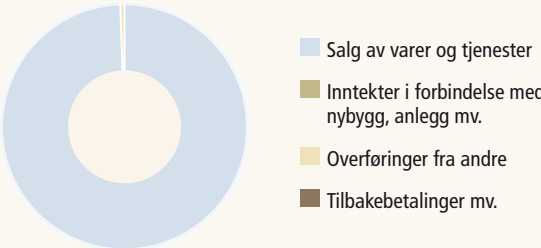
Justis- og politidepartementet

1 Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	552	18 646	19 198	19 075	662
Inntekter		2 654		3 265	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Justis- og politidepartementets ansvarsområde		Riksrevisjonen har avgitt 14 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og tre avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
16	virksomheter	Politidirektoratet
2	selskaper*	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
		Direktoratet for nødkommunikasjon

Domstoladministrasjonen, som har ansvar for domstolene, er i tillegg underlagt justisministerens parlamentariske ansvarsområde overfor Stortinget. Domstoladministrasjonen har fått avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Nødnettprosjektet

Stortinget vedtok 18. desember 2006 å gi Justis- og politidepartementet fullmakt til å inngå kontrakt om et nytt landsdekkende digitalt nødnett, med en utbygging i to trinn. Første utbyggings-trinn omfatter fem politidistrikter på Østlandet, og har en ramme på 900 mill. kroner. Deretter følger resten av landet, men med forbehold om at gjennomføring ikke kan igangsettes før en evaluering av første utbyggingstrinn er gjennomført. Utbyggingen av et digitalt nødnett er forutsatt å skje innenfor en budsjetttramme på 3,6 mrd. kroner (2004-kroner). Dette forutsetter en sammenhengende utbygging over fire år. Videre er det inngått en driftsavtale over 20 år som beløper seg til ca. 4 mrd. kroner. Et felles digitalt samband for nød- og beredskapstjenester skal bidra til et tryggere og mindre sårbart samfunn.

Justis- og politidepartementet har det overordnede ansvaret for å følge opp regjeringens og Stortingets beslutninger i saken og for nødnett i politi og brannvesen. Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) ble opprettet 1. april 2007, og har ansvaret for å styre utbyggingen av et nytt digitalt kommunikasjonsnett for nød- og beredskapstjenester (nødnett) i Norge og ansvaret for oppfølgingen av kontrakten med leverandøren.

Justis- og politidepartementet har videre delegert ansvaret for innføringen av et digitalt nødnett i brannvesenet og politiet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Politidirektoratet. Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for nødnett i helsesektoren, og har delegert ansvaret for å lede arbeidet med et digitalt nødnett til Helsedirektoratet.

Hoveddelen av utbyggingen i første byggetrinn skulle gjennomføres i 2007.¹ Prosjektet er betydelig forsinket og Riksrevisjonen har i forbindelse med revisjonen tatt opp saken med DNK og Justis- og politidepartementet. Riksrevisjonen har stilt spørsmål blant annet vedrørende prosjektets framdrift, midlertidig stopp i prosjektet, evaluering av nødnettutbyggingen,

merkostnader, endringshåndtering, oppfølging av leverandøren og gevinstrealisering.

Justis- og politidepartementet uttaler at det skal utarbeides nye forpliktende framdriftsplaner for utbygging, etablering og innføring av nødnettet. På nåværende tidspunkt (mai 2009) forventes de politidistrikter som omfattes av første utbyggings-trinn å ta nødnettet i operativt bruk tidligst i løpet av 4. kvartal 2009, ca. 2,5 år etter planen. Departementet opplyser videre at det fortsatt er usikkerhet knyttet til om nødnettet vil bli tatt i operativ bruk innen helsevesenet og brannvesenet i 2009. Dette har departementet orientert Stortinget om i revidert nasjonalbudsjett.²

Stortinget vedtok at en landsdekkende utbygging av nødnettet ikke skulle iverksettes før evaluering av første utbyggingstrinn er gjennomført, og før Stortinget eventuelt har vedtatt videre utbygging.³ DNK opplyser at risikoen ved evalueringspausen i utbyggingen har økt, blant annet fordi flere momenter som ved kontraktsinngåelse ble ansett som risiko, nå har blitt en realitet. DNK uttaler at behovet for nødnettet er blitt større og at en forsinket innføring fører til tap av forventede gevinster. Nedbygging av prosjektorganisasjonen under en stopp i prosjektet fører også til tap av verdifullt ervervet kompetanse og fordyrende gjenoppbygging. Evalueringspausen vil ifølge DNK også vanskeliggjøre prosjektet kommersielt, da muligheten til å planlegge langsiktig ikke er tilstede for leverandøren, DNK eller nødetatene.

Justis- og politidepartementet opplyser at alle involverte parter er inneforstått med at det skal være en evaluering av første utbyggingstrinn før en eventuell landsdekkende utbygging vedtas. Departementet uttaler også at en pause i utbyggingen gir utfordringer for alle involverte parter, men mener leverandøren burde være rustet til å håndtere planlegging, utbygging og en evalueringspause, samt håndtering av den usikkerhet dette innebærer. Erfaringene så langt med leverandøren tilsier at det er usikkerhet knyttet til leveringstidspunkter og framdrift. For å redusere merkostnader og ulemper for nødetatene og staten, opplyser departementet at det løpende vil vurdere innholdet og tiden som settes av til evalueringen opp mot behovet for og nytten av evalueringspausen.

Den opprinnelige avtalen ble inngått mellom Justis- og politidepartementet og Siemens AS i

1) St.prp. nr. 30 (2006–2007) og Innst. S. nr. 104 (2006–2007)

2) St.prp. nr. 67 (2008–2009) side 66–68

3) Innst. S. nr. 104 (2006–2007) side 7

desember 2006, men utføres nå av Nokia Siemens Networks Norge AS. Justis- og politidepartementet uttaler at leverandøren har erkjent ansvaret for forsinkelsen. De forklarer forsinkelsen med sammenslåingen av Nokia og Siemens globale nettvirksomhet, undervurdering av kompleksiteten i leveransen og undervurdering av behovet for antall nye basestasjoner. Etter departementets vurdering har DNK fulgt leverandøren og prosjektet tett opp.

Det er utarbeidet to underveisevalueringer vedrørende nødnettprosjektet: Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difi) rapport 2008:15 og DNKs egen *Evaluering av nødnett trinn 1, Delrapport 1*, i mars 2009. Evalueringene peker på flere områder hvor det er behov for tiltak og forbedringsarbeid. Dette er relatert til

- overordnet styring av nødnettprosjektet
- samordning mellom deltakende etater
- DNKs organisering og styring av nødnettprosjektet
- behov for å øke det generelle kunnskapsnivået om de ulike prosessene i prosjektet i egen organisasjon (DNK)⁴

Justis- og politidepartementet opplyser at det med bakgrunn i Difi-rapporten har påbegynt vurderinger av hvilke tiltak som eventuelt bør endres/justeres på nåværende tidspunkt, og hvilke tiltak som bør gjennomføres når evalueringen etter 1. utbyggings-trinn er gjennomført. Det vil bli foretatt en gjennomgang av styringsdokumenter og fullmakter. Som et ledd i dette har departementet allerede startet en gjennomgang av mandater, roller og funksjoner. Justis- og politidepartementet peker på at nødnettprosjektet er et stort, komplekst og sammensatt prosjekt hvor tre forskjellige etater og fire direktorater med forskjellige oppgaver, fagansvar og kultur, både skal samarbeide og representere samt ivareta sine faginteresser.

Departementet opplyser at fordi det har en fast-priskontrakt for utbyggingen, påvirker ikke forsinkelsen selve prisen. Forsinkelsen medfører likevel merkostnader knyttet til blant annet opprettholdelse av prosjektorganisasjonene i nødnetatene, DNK og hos leverandøren. Det pågår drøftelser mellom DNK og leverandøren vedrørende erstatninger for forsinkelsen. Departementet opplyser at det foreløpig ikke har tatt initiativ til å innhente ytterligere informasjon om nødnetatenes merkostnader knyttet til forsinkelsen.

Justis- og politidepartementet viser også til endringskrav som har kommet inn fra nødnetatene. Departementet opplyser at nye brukerkrav og mange endringer i prosjektet utgjør en risiko i forhold til kostnader og framdrift. Samtidig understrekes det at i så store prosjekter er det behov for endringer og tillegg. Departementet uttaler at det vil bli vurdert om DNK skal ha fullmakt til å ta stilling til endringer, herunder akseptere eller avvise endringer som foreslås av delprosjektene. Det vil i praksis si om DNK skal få fullmakt til å ta stilling til endringskrav fra nødnetatene (brukerne).

Riksrevisjonen har innhentet revisjonsberetning for 2007 fra Brønnøysundregistrene vedrørende Nokia Siemens Networks Norge AS. Revisjonsberetningen viser at resultatet etter skatt for 2007 var et underskudd på 367 mill. kroner. I revisjonsberetningen står det blant annet at selskapets interne kontroll har gjennom året vært mangelfull på en rekke vesentlige punkter. Revisor har konkludert med at de ikke kan uttale seg om årsregnskapet og årsberetningen eller om ledelsen har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Justis- og politidepartementet opplyser at det foreløpig er utbetalt en relativt liten andel av de budsjetterte totalutgiftene til leverandøren, og at Nokia Siemens Networks Norge AS har stilt til rådighet bankgarantier som skal sikre gjennomføringen av første byggetrinn. Departementet uttaler videre at leverandøren har opplyst at deres finansielle styrke i tråd med kontrakten skal være på plass innen utgangen av 2. kvartal 2009. Det uttaler videre at det regner med at det skal bli mulig å legge kontrakten til et selskap i Nokia Siemens-konsernet som har tilfredsstillende egenkapitaldekning. Det henvises til at når konsernet har brakt sine indre forhold i orden på dette punktet, er det mulig at det må inngås en konkret tilleggsavtale for å avklare hvilket selskap avtalen skal plasseres i.

1.3.2 Informasjonssikkerhet

Justis- og politidepartementet har blant annet som mål at all informasjonsbehandling i justissektoren skal sikres tilfredsstillende med hensyn til konfidensialitet, tilgjengelighet, og integritet, og dette skal skje i tråd med formelle krav til informasjonssikkerhet.⁵ Det vises også til *Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010*.

4) DNKs evaluering av nødnett trinn 1 side 23

5) Ikt-strategi for justissektoren 2004–2007

Det er avdekket svakheter ved informasjons-sikkerheten for flere av virksomhetene i straffesakskjeden. I den forbindelse vises det til omtale i dette dokumentet av ikt-forvaltning under Politidirektoratet og tilsvarende omtale under kriminalomsorgens sentrale forvaltning. I tillegg har Riksrevisjonen tatt opp svakheter ved ikt-forvaltningen i Domstoladministrasjonen. Dette gjelder mangler vedrørende informasjons-sikkerhet, som manglende sikkerhetspolicy og system for intern kontroll, manglende kontinuitets- og beredskapsplaner samt mangler ved administrasjon av tilgangsrettigheter.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Politidirektoratet

Politidirektoratet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader knyttet til følgende forhold:

Våpenforvaltning i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av våpenforvaltningen i politi- og lensmannsetaten blant annet for å undersøke risikoen for at våpen kan komme på avveie på grunn av usikret oppbevaring og uhjemlet bruk. Kontrollen omfatter både tjenestevåpen og andre våpen i politiets forvaring (amnestivåpen, beslaglagte våpen og forvaltningsvåpen). Kontrollen omfatter fem politidistrikter, KRIPOS og Politiets data- og materielltjeneste (PDMT).

Riksrevisjonens kontroll avdekket følgende forhold:

- avvik ved fem av seks kontrollerte enheter mellom sentral våpenoversikt ved PDMT og lokal våpenoversikt ved politidistrikt/særorgan
- ulike rutiner ved oppbevaring av tjenestevåpen og ammunisjon ved politidistriktene
- ulike rutiner vedrørende innregistrering og utlevering av ammunisjon, og forskjellig praksis i forbindelse med bruk av et parti ammunisjon med dårlig kvalitet
- ulik praksis ved lagring av tjenestevåpen i patruljebilene (framskutt lagring). Det er en forutsetning at lagring i kjøretøy skal være lik over hele landet
- ulik praksis og flere mangler med hensyn til registrering og sporing av amnesti-, beslags- og forvaltningsvåpen. Riksrevisjonen har blant annet påpekt at det ikke er tilfredsstillende oversikt over og sporing av våpen mellom politidistriktene og KRIPOS ved overføring av våpen mellom disse

- kontroll av våpenbeholdning utføres i varierende omfang, både med hensyn til antall kontroller og dokumentasjon av kontrollene
- stor variasjon i lokalt instruksverk vedrørende tjeneste-, beslags- og forvaltningsvåpen

I henhold til våpeninstruksen § 26 (2) skal årlig rapport vedrørende status for våpen, ammunisjon, tilbehør mv. sendes Politidirektoratet på eget skjema innen 1. desember hvert år. Riksrevisjonen ba blant annet om å få tilsendt kopi av den årlige statusrapporten for 2008 for de enhetene som Riksrevisjonen har revidert. Direktoratet har svart at det ikke har mottatt årlig rapport med status for våpen, ammunisjon og tilbehør.

Justis- og politidepartementet uttaler at det har merket seg de svake rutineene og den ulike praksisen som Riksrevisjonen har avdekket i forbindelse med sin revisjon av våpenforvaltningen, og beklager dette. Departementet har besluttet at det skal opprettes en arbeidsgruppe som skal vurdere behovet for å endre eller supplere gjeldende våpeninstruks for politiet, blant annet for å få et klarere regelverk og mer enhetlig praksis i våpenforvaltningen i politidistriktene. Justis- og politidepartementet vil videre instruere Politidirektoratet om å iverksette tilsynsordninger.

Ikt-forvaltningen i Politidirektoratet

Svakheter ved ikt-forvaltningen i politi- og lensmannsetaten er omtalt i Dokument nr. 1 for de tre siste årene. Manglende reservedriftsløsning er ett av punktene som er påpekt som en svakhet i ikt-forvaltningen i Politidirektoratet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at de var overrasket over at arbeidet med reservedriftsløsninger ikke synes å være høyere prioritert, og mener departementet nå må sørge for fortgang i dette arbeidet.⁶

Politidirektoratet har opplyst at det er etablert et Driftssted-II. Alle basisinstallasjoner er gjennomført, og Driftssted-II er operativt sett fra et teknisk ståsted. Direktoratet opplyser videre at Driftssted-II bidrar til å sikre politiets ikt-drift, men innebærer ikke en fullverdig reservedriftsløsning. Realisering av fullverdig reservedrift forutsetter fornyelse av flere av politiets informasjonssystemer, og direktoratet viser til departementets satsing på og planer for omfattende fornyelse av informasjonssystemer i justissektoren.

6) Dokument nr. 1 (2008–2009) jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009)

Direktoratet opplyser at det gjennom 2008 har hatt en tettere oppfølging av ikt-området ved at det er avholdt møter annenhver måned der PDMT har rapportert status på ikt-drift, forvaltning og prosjekter. På denne bakgrunn er det utarbeidet en ny modell for helhetlig ikt-styring i politiet hvor tettere samhandling mellom direktoratet, PDMT og aktører i etaten er et sentralt element.

Riksrevisjonen har registrert at problemene innen ikt-området ikke har blitt noe mindre etter at Riksrevisjonen påviste svakheter første gang.⁷ Hendelser som har oppstått i den senere tid viser at det fortsatt er store utfordringer på ikt-området i politi- og lensmannsetaten:

- Fem politidistrikter fikk i 2008 driftsproblemer som følge av at serverkapasiteten var sprengt. Politidirektoratet opplyser at PDMT etablerte en løsning på dette problemet. Direktoratet har opplyst at denne løsningen vil bli benyttet også i andre politidistrikter dersom tilsvarende situasjon skulle oppstå i 2009.
- I mars 2009 ble pc'er i politinettet utsatt for et alvorlig virusangrep. Direktoratet opplyser at det umiddelbart ble iverksatt en rekke skade-reducerende tiltak. Alle pc'er i politiets data-nettverk ble i løpet av noen dager desinfisert/renset, og tilnærmet normal drift ble gjenopprettet.

I forbindelse med revisjonen for 2007, uttalte Justis- og politidepartementet at en realisering av infrastrukturkonseptet med fullverdig reserve-driftsløsning vil måtte løpe over minst to budsjettår, og kan tidligst påbegynnes i 2009 under forutsetning av finansiering. Ifølge Politidirektoratet er infrastrukturfornyelsen estimert til om lag 170 mill. kroner. Politidirektoratet opplyser at det har en tett dialog med Justis- og politidepartementet med sikte på gjennomføring av dette så raskt som mulig, og det vurderes å forsere realiseringen. En forsering vil kunne skje dersom det kommer tilleggsfinansiering i 2009 og 2010.

Justis- og politidepartementet uttaler at det er store utfordringer i forhold til fornyelse av systemene til politiet. Iverksettelse av sektor-overgripende systemfornyelser i justissektoren er avhengig av de årlige budsjettene. I enkelte tilfeller blir det lagt føringer for prioritering av visse områder, men direktoratet står i hovedsak fritt til å disponere bevilgningene. Fra departementets og direktoratets side har det vært høyt prioritert å øke driftsrammene til politidistriktene. Dette har ifølge departementet ført til at det ikke

har vært mulig å avsette budsjettmidler til fornyelse av ikt-infrastrukturen i så stor grad som ønskelig. I 2009 er imidlertid PDMT tildelt ca. 40 mill. kroner for å starte fornyelse av ikt-infrastrukturen.

Vedlikehold av leiligheter og tomgangsleie

Oslo politidistrikt administrerer utleie av 15 leiligheter i et borettslag i Oslo. Disse leies ut til politidistriktets ansatte for en tidsbegrenset periode. Leilighetene har siden innflytting i 1954 vært eid av Justis- og politidepartementet.

Flere leiligheter har i de siste årene stått tomme. I 2008 gjaldt dette fem av leilighetene. Dette skyldtes blant annet at enkelte av leilighetene er dokumentert å være helsefarlige og dermed ubeboelige. Politidistriktet har ansvaret for å betale husleie til borettslaget og betaler dermed tomgangsleie for disse leilighetene. Dette betales gjennom et vedlikeholdsfond. Fondet er tilført midler ved å innkreve beboerne et tillegg utover den ordinære husleien til borettslaget. Fondet har i 2008 hatt større utgifter enn inntekter.

I 2005 henvendte Oslo politidistrikt seg til departementet med forespørsel om salg av en av leilighetene for å kunne finansiere oppgradering og vedlikehold av resterende leiligheter. Departementet oversendte henvendelsen til Politidirektoratet for oppfølging. I 2006 tok direktoratet opp saken med Oslo politidistrikt. Oslo politidistrikt opplyste i begynnelsen av 2007 til direktoratet at det fortsatt ønsket å selge en av leilighetene for finansiering av utbedringer av resterende leiligheter. Politidirektoratet har opplyst at det ikke har vært aktiviteter tilknyttet saken fra direktoratets side siden våren 2007.

Departementet uttaler at det er uheldig at det har tatt lang tid før det har kommet en beslutning i denne saken, og at dette har ført til manglende vedlikehold av leilighetene. Justis- og politidepartementet vil starte en prosess for å selge samtlige leiligheter.

Politidirektoratets oppfølging av Politihøgskolens økonomiforvaltning

Riksrevisjonen har i flere år påpekt manglende løsning for merverdiavgift-rapportering gjennom økonomisystemet Oracle, første gang i forbindelse med 2004-regnskapet. I svaret til Riksrevisjonen i forbindelse med regnskapet for 2007 opplyser departementet at Politihøgskolens regnskapssystem da skulle være tilrettelagt for korrekt beregning og føring av merverdiavgift.

7) Dokument nr. 1 (2006–2007)

Ved revisjon av regnskapet for 2008 framkom det at forholdene fortsatt ikke var brakt i orden. Politidirektoratet har beklaget at arbeidet med den maskinelle løsningen har tatt lenger tid enn tidligere rapportert. Ifølge direktoratet skal det imidlertid nå ikke være noen systemmessige hindringer for at Politihøgskolen skal kunne gjennomføre merverdiavgift-avstemminger og rapporteringer per mars 2009.

Riksrevisjonen har, siden revisjonen av 2005-regnskapet, tatt opp manglende oppklaring av saldo på en interimskonto. Politihøgskolen hadde per 31. desember 2008 en saldo på kr 530 000 på kontoen som, ifølge høgskolen, i hovedsak gjelder feilføringer i 2005.

Justis- og politidepartementet opplyser at Politidirektoratet har bedt om fullmakt til å avskrive og føre ut differansen og at departementet vil behandle saken raskt. Departementet ser det er uheldig at forholdene vedrørende beregning og kontroll av merverdiavgift fortsatt ikke er brakt i orden, og at det har tatt forholdsmessig lang tid til å rette opp feilføringer som Riksrevisjonen har tatt opp. Departementet vil følge opp sakene overfor Politidirektoratet.

Kontroll av vaktsselskaper

I forbindelse med revisjonen for 2007⁸ tok Riksrevisjonen opp politiets mangelfulle kontrollaktivitet overfor vaktsselskaper. Justis- og politidepartementet uttalte at det overfor Politidirektoratet vil følge opp når det gjelder innhenting av oversikt over politiets kontrollaktivitet med vaktsselskapene, inntil eventuelt nytt regelverk for bedre kontroll med vektere og vaktforetakene er vedtatt. Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2008–2009) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet at komiteen forutsetter at regjeringen snarest setter i verk tiltak for å sikre en forsvarlig kontroll av de private vaktsselskapene. Komiteen ba om å bli orientert om oppfølgingen av saken i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2008.⁹

Riksrevisjonen er kjent med at direktoratet høsten 2008 ba politidistriktene om å rapportere om utførte kontroller av vaktsselskapene. Rapporteringen skulle vise antall selskaper, dokumentkontroll, vandelskontroll av de ansatte og besøkskontroll. Kontrollaktivitetene med vaktsselskaper ble ikke rapportert til departementet i forbindelse med direktoratets årsrapport for 2008.

Først i april 2009 ferdigstilte direktoratet en nasjonal oversikt. Oversikten ble oversendt Justis- og politidepartementet og Riksrevisjonen.

Ifølge gjeldende forskrift om vaktvirksomhet § 3 skal politidistriktene godkjenne og drive kontroll med vaktsselskapene. Riksrevisjonen har merket seg at fem politidistrikter ikke har gjennomført vandelskontroller i 2008, til tross for at systemet som er utviklet for formålet er gjort tilgjengelig for alle landets politidistrikter. Videre har Riksrevisjonen merket seg at tre av disse distriktene ikke har hatt noen kontrollaktivitet de siste tre årene, og ett distrikt har i minst to år ikke rapportert til direktoratet, selv etter purringer.

Justis- og politidepartementet opplyser at det nå har fremmet et lovforslag om endringer i vaktvirksomhetsloven. Departementet uttaler at de politidistriktene som ikke har gjennomført vandelskontroll, har mottatt et brev fra direktoratet der det meddeles at kontrollen ikke er tilfredsstillende. Disse distriktene har en frist innen mai 2009 til å framlegge en plan for kontrollvirksomheten i 2009. Videre opplyser departementet at politidirektoratet ser at kontrollaktiviteten har medført en reduksjon av antall registrerte selskaper, fordi inaktive selskaper etter kontroller har fått tillatelsen tilbakekalt. Direktoratet har også opplyst ovenfor departementet at distriktene har jevnt over tatt tak i de kontrolloppgavene vaktvirksomhetsloven pålegger politiet. Departementet henviser også til utvikling av utdanningskurs hos Politihøgskolen rettet mot dem som driver med forvaltningsvirksomhet i politiet. Økt kompetanse sammen med nye regler for kontroll av selskapene, vil etter departementets mening bidra til klar styrking av politiets kontroll med vaktvirksomheten.

Andre forhold knyttet til internkontrollen

Riksrevisjonen har også tatt opp enkelte svakheter i rutineene vedrørende gebyrinntekter, føring av kjørebøker, oppfølging av gamle poster på balanse- og forskuddskonti og politidistriktenes lokale anskaffelser.

Departementet uttaler at det ser alvorlig på at politidistriktene ikke følger fastsatte retningslinjer. Departementet opplyser at Politidirektoratet har tatt opp svake rutiner ved gebyrinnkrevingen med de aktuelle politidistriktene, og at direktoratet i fremtiden kontrollerer slike rutiner ved sine tilsyn. Politidirektoratet har i 2009 fastsatt nye bestemmelser for kjøretøyforvaltningen i

8) Dokument nr. 1 (2008–2009)

9) Innst. S. nr. 120 (2008–2009) side 56

politiet. Direktoratet skal videre følge tettere opp distriktenes dokumentasjon av balansepostene og igangsette en revisjon av *Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet*. Når det gjelder distriktenes lokale anskaffelser viser departementet til at det vil be direktoratet om å forsterke kontrollen.

2.2 Direktoratet for nødkommunikasjon

Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) har fått revisjonsbrev med merknader fordi de ikke har gjennomført sin primæroppgave å få etablert et nødnett for bruk i nødetatene (helse, brann og politi). DNK ble opprettet 1. april 2007 for å ha ansvaret for å styre utbyggingen av et nytt digitalt kommunikasjonsnett for nød- og beredskaps-tjenester (nødnett) i Norge og ansvaret for oppfølgingen av kontrakten med leverandøren. DNK har ansatt ca. 50 personer inklusive engasjementer/konsulenter. De samlede utgifter for 2008 var ca. 182 mill. kroner for DNKs anskaffelser, drift og vedlikehold. Det vises for øvrig til omtale under punkt 1.3.

2.3 Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader med bakgrunn i følgende forhold:

Anskaffelser

Revisjonen av 2008-regnskapet viste at det var brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i fire av seks regioner. Bruddene gjelder i hovedsak manglende protokoller og manglende dokumentasjon og sporbarhet i forhold til overholdelse av konkurranseprinsippet. I flere tilfeller er det foretatt innkjøp til en samlet verdi over kr 500 000 fra den enkelte leverandør. Riksrevisjonen har også merket seg at Klagenemda for offentlige anskaffelser i 2008 har ilagt Region øst et overtredelsesgebyr på 1,5 mill. kroner for en ulovlig direkteanskaffelse av fjernvarme til Halden fengsel.

Justis- og politidepartementet uttaler at det er opptatt av at regelverket knyttet til offentlige anskaffelser blir fulgt. Revisjonen av regnskapet for 2008 viser at det er viktig at KSF sikrer at kriminalomsorgen planlegger sine anskaffelser bedre. Departementet vil følge opp saken overfor KSF.

Merverdiavgift ved arbeidsdriften

I forbindelse med revisjon av arbeidsdriftens utgifter i fengslene, tok Riksrevisjonen opp at fire av seks regioner ikke var konsekvente i sin bruk

av kode for fradrag av inngående merverdiavgift. Etter det Riksrevisjonen registrerte, var innkjøp av utstyr og materialer for ca. 1 mill. kroner ført på arbeidsdriftens konti uten fradrag for merverdiavgift.

Justis- og politidepartementet opplyser at det har innhentet dokumentasjon som viser at feilføring av merverdiavgift er korrigeret i to av de fire regionene. Når det gjelder de øvrige to regionene vil disse feilføringene framstå som et merforbruk. Departementet vil følge opp at KSF snarest tar opp med regionene at nødvendige kontrollrutiner for å sikre korrekt beregning av merverdiavgiften blir etablert. Dette arbeidet skal avsluttes innen 31. desember 2009.

Ikt-forvaltningen i kriminalomsorgen

Riksrevisjonen har vært i dialog med KSF vedrørende ikt-forvaltningen i kriminalomsorgen. Dette gjelder spesielt KSFs oppfølging av de pålegg som er gitt av Datatilsynet vedrørende manglende informasjonssikkerhet ved behandlingen av opplysninger om innsatte ved norske fengsler. KSF har fått pålegg om å etablere tilfredsstillende informasjonssikkerhet i samsvar med personopplysningsloven og personopplysningsforskriftene.

Justis- og politidepartementet har innhentet statusrapport som viser at KSF har gjennomført en rekke tiltak i 2008 for å bedre informasjonssikkerheten. KSF har fått innvilget fristutsettelse til 2009 med å utarbeide policy for retting og sletting av opplysninger, utarbeide diverse instruksjer, herunder strategi for informasjonssikkerhet på styrende og operativt nivå.

Innbetaling av husleie ved overgangsbolig

Riksrevisjonen har tatt opp at det er ulik praksis for innkreving og oppfølging av husleie for beboere ved kriminalomsorgens overgangsboliger. Videre har Riksrevisjonen tatt opp manglende avstemming av innbetalt husleie mot antall beboere ved overgangsboligene.

Justis- og politidepartementet opplyser at det har startet arbeidet med lov- og regelverksgjennomgangen, og at det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal gjennomgå straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrifter og retningslinjer. Videre vil det bli utarbeidet nye retningslinjer for husleieberegning for overgangsboliger og frigjengere innen 31. desember 2009. Departementet uttaler at det ser alvorlig på manglende avstemming, kontroll og innkreving av husleie i overgangs-

boliger. Departementet vil følge opp at KSF innskjerper at gjeldende regler om avstemming og innkreving av utestående fordringer følges.

Lønn og godtgjørelser

Riksrevisjonens kontroll med lønn og godtgjørelser påviste blant annet mangelfulle bilag, feil i beregning av variabel lønn, manglende oppfølging av interimskonti og uhjemlet utbetaling av møtegodtgjørelse.

Justis- og politidepartementet uttaler blant annet at KSF skal utarbeide en felles opplæringsplan for kriminalomsorgen. Videre skal KSF vurdere om felles, administrative funksjoner i kriminalomsorgen, blant annet lønns- og regnskapsfunksjonene, bør sentraliseres i én enhet.

Arbeidsgiveravgiften

Mangelfulle rutiner ved avstemming av arbeidsgiveravgift har ført til at et fengsel i region øst har beregnet ca 1 mill. kroner for lite i arbeidsgiveravgift for februar 2008. Feilen ble først oppdaget i februar 2009. KSF har opplyst at regionen vil beregne arbeidsgiveravgiften for 2008 på nytt, og at korleksjonen vil bli foretatt i april 2009. Videre har KSF svart at de vil følge opp overfor kriminalomsorgens lønnsentral, at det etableres rutiner for avstemming av arbeidsgiveravgift.

Justis- og politidepartementet uttaler at det ser alvorlig på manglende avstemming og kontroll, og at region øst må dekke den økte arbeidsgiveravgiften innenfor egen budsjettamme i 2009.

3 Justis- og politidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Når det gjelder sakene vedrørende ikt-forvaltningen i Politidirektoratet og kontroll av vaktelskaper, er disse omtalt under punkt 2.1.

3.1 Politiets data- og materielltjeneste

I forbindelse med revisjonen for 2007¹⁰ tok Riksrevisjonen opp at Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) hadde svake oppfølgingsrutiner av kontraktsporføljen, og at det ble avdekket flere brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. PDMT hadde ikke tilfredsstillende oversikt over sine kontrakter.

Dette gjorde det vanskelig å ha en effektiv oppfølging og god kontroll. Krav til tilstrekkelig sporbarhet og tilgjengelighet for innkjøpere var

heller ikke ivaretatt. Mangelfull arkivering og tilgjengelighet når det gjelder rammeavtaler, medførte en risiko for at politidistriktene og særorganene ikke kunne kontrollere innkjøpene mot vilkårene i rammeavtalene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at det var påkrevd med en tett oppfølging av svakheter og mangler ved anskaffelsesvirksomheten i PDMT fra Politidirektoratets og departementets side, og forventet at det skjer.¹¹

Politidirektoratet opplyser at PDMT har forklart at kontraheringsprosessen for de fleste utgåtte kontraktene er kommet så langt at prosessene sannsynligvis kan avsluttes innen 1. juli 2009. PDMT har bekreftet ovenfor direktoratet at alle arkivverdige dokumenter blir lagret, og at alle PDMTs kontrakter er registrert i en egen database. Alle materiellansvarlige i politi- og lensmannsetaten har tilgang til denne basen og kan kontrollere innkjøpene mot vilkårene i rammeavtalene. Med henvisning til ovennevnte opplysninger fra direktoratet, uttaler Justis- og politidepartementet at en rekke av de tiltak som direktoratet og PDMT har iverksatt vil sikre kontroll med anskaffelsene.

Et av tiltakene som Justis- og politidepartementet opplyste skulle iverksettes i 2008 var Politidirektoratets tilsyn med PDMT. Tilsynet er utført høsten 2008, men tilsynets tilbakemeldinger omfattet kun administrasjon, anskaffelser og materiell, dvs. en mindre del av PDMTs totale virksomhet. Justis- og politidepartementet uttaler at det hadde vært ønskelig at direktoratets tilsyn også hadde vurdert PDMTs drift og forvaltning av ikt-systemene, men har merket seg at direktoratet vil gjennomføre en evaluering av PDMT i 2010. Departementet uttaler videre at det ser alvorlig på forhold som tidligere er tatt opp av Riksrevisjonen, og vil derfor vurdere om en evaluering bør igangsettes tidligere.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Nødnettprosjektet

Direktoratet for nødkommunikasjon har fått vesentlige merknader knyttet til styringen og gjennomføringen av nødnettprosjektet. Riksrevisjonen er bekymret for framdriften i prosjektet. Riksrevisjonen stiller også spørsmål

10) Dokument nr. 1 (2008–2009)

11) Innst. S. nr. 120 (2008–2009) side 56

ved hvilke merkostnader og risiki det innebærer å fortsette å benytte de gamle eksisterende systemene i nødetatene. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om en forsinkelse på foreløpig mer enn to år i ytterste konsekvens kan få innvirkning på liv og helse, spesielt med bakgrunn i DNKS uttalelse om at behovet for nødnett er blitt større. I tillegg er Riksrevisjonen bekymret for at en forsinkelse i prosjektet fører til tap av gevinster.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om DNK og departementet i tilstrekkelig grad har gjennomført nødvendige tiltak i forhold til leverandørens åpenbart for optimistiske planer. Med bakgrunn i evalueringsrapportene som er gjort underveis er det avdekket forbedringspunkter ved styringen og prosjektorganiseringen. Riksrevisjonen har merket seg at Justis- og politidepartementet vil følge opp disse forbedringsområdene, men stiller spørsmål ved om DNK burde ha fått klarere fullmakter i forbindelse med nødnettutbyggingen allerede ved opprettelsen av direktoratet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har tilstrekkelig oversikt over hvor store merkostnader, inklusive interne lønnskostnader, den store forsinkelsen har ført til i nødetatene. Videre om hvordan departementet har sikret seg at leverandøren er leveringsdyktig og har finansiell styrke til å gjennomføre kontrakten.

4.2 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen konstaterer at det er avdekket svakheter i forbindelse med informasjonssikkerheten ved flere virksomheter i straffesakskjeden. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved Justis- og politidepartementets oppfølging av egen målsetting om krav til informasjonssikkerhet i sektoren. Dette spesielt med bakgrunn i at Justis- og politidepartementet er et sentralt departement i arbeidet med informasjonssikkerhet i staten. Riksrevisjonen har merket seg at virksomhetene nå har innført en rekke tiltak for å bedre informasjonssikkerheten.

4.3 Politidirektoratet

Våpenforvaltning i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen konstaterer at enkelte av de reviderte politidistriktenes lokale rutiner og lokale praksis innen våpenforvaltning, ikke ivaretar fastsatte bestemmelser i gjeldende våpeninstruks for politiet. Videre at rutineene varierer mellom distriktene selv om både våpen og oppgavene i våpenforvaltningen er like. Svake

rutiner ved en av politiets enheter kan være tilstrekkelig til at våpen kan komme på avveie og gjøre store skader. Riksrevisjonen vil peke på at Politidirektoratet ikke har fulgt opp den instruksfestede årlige landsomfattende rapporteringen om status for våpen, ammunisjon, tilbehør mv.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har besluttet at det skal opprettes en arbeidsgruppe som skal vurdere behovet for å endre eller supplere gjeldende våpeninstruks for politiet. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet vil instruere Politidirektoratet om å iverksette tilsynsordninger. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er behov for å gjennomføre en total gjennomgang av politi- og lensmannsetatens våpenbeholdning.

Ikt-forvaltningen i Politidirektoratet

Riksrevisjonen har merket seg at Politidirektoratet i 1. kvartal 2009 har etablert en reservedriftsløsning (Driftsted-II). Det synes å være uvisst når det er mulig å etablere en fullverdig reservedriftsløsning, men etter det Riksrevisjonen forstår er det ikke mulig før nødvendig infrastruktur er på plass. Departementet uttaler at det i de nærmeste årene står overfor store utfordringer i forhold til fornyelse av systemene i politi- og lensmannsetaten. Riksrevisjonen vil peke på risikoen for at flere kritiske driftsproblemer kan oppstå slik som erfaringene fra 2008 og våren 2009 har vist, og at slike hendelser vil påføre politi- og lensmannsetaten merkostnader.

Vedlikehold av leiligheter og tomgangsleie

Flere av de borettslagsleiligheter som Oslo politidistrikt disponerer, har i de siste årene vært ubenyttet på grunn av manglende vedlikehold. Etter Riksrevisjonens vurdering er det grunn til å stille spørsmål ved Justis- og politidepartementets og Politidirektoratets forvaltning av statens eiendom.

Politidirektoratets oppfølging av Politihøgskolens økonomiforvaltning

Riksrevisjonen konstaterer at Politihøgskolen har brukt flere år på å etablere en løsning for føring og beregning av merverdiavgift samt avklare gamle feilføringer.

Kontroll av vaktelskaper

Riksrevisjonen konstaterer at enkelte politidistrikter ikke har gjennomført eller rapportert om kontroll med aktiviteter de er ansvarlige for overfor vaktelskapene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor fortsatt grunn til å stille spørsmål ved det landsomfattende kontrollnivået.

4.4 Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Revisjonen viser at det fortsatt er svakheter innenfor anskaffelsesområdet. Riksrevisjonen vil bemerke at regelverket for offentlige anskaffelser ikke følges opp på en bedre måte til tross for at forholdet er tatt opp flere ganger tidligere.

Riksrevisjonen vil peke på at det ikke er etablert tilfredsstillende internkontroll når det gjelder rutiner som sikrer korrekt behandling av merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og informasjons-sikkerhet. Det er også påvist svakheter i rutiner i forbindelse med utbetaling av lønn og godtgjørelser og avstemming av husleieinntekter.

Riksrevisjonen har merket seg at KSF, ifølge departementet, skal vurdere om felles, administrative funksjoner i kriminalomsorgen bør sentraliseres i én enhet.

5 Justis- og politidepartementets svar

Saken har vært forelagt Justis- og politidepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2009 svart:

"Justisdepartementet tar alvorlig de forhold Riksrevisjonen har bemerkninger til i regnskapsrevisjonen og selskapskontrollen for 2008.

Nødnettprosjektet

Omtalen av Nødnettprosjektet vil bli oversendt i eget brev fra settestadsråd Trond Giske.

Informasjonssikkerhet

Under ledelse av Justisdepartementet er det utarbeidet en felles policy for informasjonssikkerhet ved elektronisk samhandling i straffesaksjeden. Styringsgruppen for sektor IKT, har i møte 3. juni 2009 besluttet at prinsippene (mål og krav) i policydokumentet skal være styrende for delsektorenes arbeid med informasjonssikkerhet og for oppbygging av delsektorenes styrings-system for informasjonssikkerhet. Departementet vil følge opp det videre arbeid i samarbeid med delsektorene. Når det gjelder informasjonssikkerhet generelt i delsektorene, vil dette bli tatt opp i de faste møtene med virksomhetene. Justisdepartementet minner om at Domstol-administrasjonen er opprettet som et uavhengig statlig organ, jf. Ot.prp. nr. 44 (2000-2001) og Innst. O. nr. 103 (2000-2001).

Politidirektoratet

Våpenforvaltning i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er behov for å gjennomføre en total gjennomgang av politi- og lensmannsetatens våpenbeholdning.

Av Våpeninstruksen § 26 samt kommentarene til instruksen, fremgår det at politisjef eller annen politimann som er gitt myndighet skal foreta regelmessig inspeksjon av våpenbeholdningen i det enkelte distrikt/særorgan. Slik inspeksjon skal foretas minst to ganger i året, og det skal føres nøyaktig våpenrulle og ammunisjonsoppgave på fastsatt skjema. Ansvar for slik kontroll er tillagt politisjefen.

Politidirektoratet skal i nærmeste fremtid utarbeide et nytt rundskriv/direktiv om "våpenforvaltning i politiet" som vil være utfyllende i henhold til bestemmelsene i Våpeninstruksen. I rundskrivet vil det bl.a. bli gitt generelle rutiner for våpenforvaltningen i politi- og lensmannsetaten, samt at PDMT vil bli pålagt å ha en nasjonal oversikt (våpenrulle) for alle våpen i politi- og lensmannsetaten. Politisjefen blir pålagt å rapportere to ganger i året til PDMT om status for lokal våpenbeholdning.

Politidirektoratet skal både i etatsstyringsdialogen og under tilsynene vie våpenforvaltningen i politi- og lensmannsetaten spesiell oppmerksomhet.

Ved de innskjerpinger som blir foretatt mener Justisdepartementet at det vil bli tilstrekkelig kontroll med våpenbeholdningen i politiet.

IKT-forvaltningen i Politidirektoratet

Det er etablert et nytt driftssted-II i Oslo-området. PDMT installerer nå nødvendig teknisk utstyr og forbereder overføring av servere og lokale data fra distrikter/særorganer til driftssted-II. Det nye driftsstedet vil fungere som "reserveløsning" for distrikter og særorganer som eventuelt får IT-infrastruktur eller lokale kapasitetsproblemer i 2009. Realisering av "fullverdig reservedrift" forutsetter bl.a. modernisering av både IT-infrastruktur og flere av politiets informasjonssystemer, herunder SSP (Sentralt straffe- og politiopplysningsregister), STRASAK og politiets saksbehandlingssystem BL (Basisløsning).

Politiets nye infrastrukturkonsept er under etablering og utprøving. Politiets informasjonssystemer gjøres tilgjengelige i den nye infrastrukturplattformen og det legges opp til pilot

ved Politihøgskolens utdanningscenter Kongsvinger fra 2009. Senere i 2009 vil det bli gjennomført pilotutprøving ved et ordinært politidistrikt. Deretter vil utrulling gjennomføres fortløpende i alle politidistrikt og særorganer. Fremdriften vil imidlertid være avhengig av de årlige budsjettene.

Vedlikehold av leiligheter og tomgangsleie

Manglende avklaringer med hensyn til disponeringen av borettslagsleilighetene som Oslo politidistrikt disponerer fremstår som åpenbart uheldig. Justisdepartementet har sluttet seg til Politidirektoratets anbefaling om å selge leilighetene. Ved salg vil det bli tatt hensyn til at evt. gjenværende leieboere får en rimelig tid til å finne ny bolig.

Politidirektoratets oppfølging av Politihøgskolens økonomiforvaltning

Justisdepartementet er enig i at det er uheldig at forholdende vedrørende beregning og kontroll av merverdiavgift har tatt lang tid å få brakt i orden, og at det har tatt forholdsvis lang tid å få rettet opp feilføringer som Riksrevisjonen har tatt opp. Politidirektoratet vil påse at Politihøgskolen følger opp rutinene og den løsningen som blir tatt i bruk. Justisdepartementet har i brev av 15. juni 2009 til Senter for statlig økonomistyring tatt opp spørsmålet om avskrivning av utestående differanser i regnskapet til Politihøgskolen.

Kontroll av vakselskap

Justisdepartementet har fremmet et lovforslag om endringer i vaktvirksomhetsloven, jf. Ot.prp. nr. 49 (2008-2009). Intensjonen bak gjennomgangen er å bidra til å heve nivået på vektertjenestene, styrke den offentlige kontrollen og sørge for at rettssikkerheten til de som kommer i kontakt med vekterne ivaretas i tilstrekkelig grad. Forslaget vil, i kombinasjon med tiltak for å øke kompetansen på området i politiet, bidra til en klar styrking av politiets kontroll med vakselskapene. Politidirektoratet vil følge opp de distrikter som ikke har tilfredsstillende kontrollaktivitet.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Anskaffelser

Justisdepartementet ser alvorlig på at det fortsatt er brudd på anskaffelsesregelverket. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) har i eget brev til regionene, KRUS og KITT bedt om at det iverksettes tiltak slik at særlig planleggingen av innkjøp blir bedre. KSF har bedt om rapport på iverksatte tiltak innen 31.10.2009.

Internkontroll

KSF har i eget brev til regionene, KRUS og Kitt bedt om at det innen 31.10.2009 skal rapporteres på hvilke rutiner som regionene har etablert for å ivareta korrekt beregning av merverdigavgift og gjennomførte og planlagte opplæringstiltak. Med samme frist er det stilt krav til at Region øst rapporterer på hvilke rutiner som er etablert for å sikre at arbeidsgiveravgiften blir korrekt beregnet.

Justisdepartementet er i løpende dialog med Datatilsynet om påleggene de har gitt kriminalomsorgen. KSF har bl.a. besluttet å lage felles internkontrollsystem for hms, straffegjennomføring og personopplysningsloven. Opplæring vil bli gitt høsten 2009 og våren 2010.

KSF har gitt regionene frist til utgangen av august 2009 med å iverksette tiltak for å bedre rutinene for avstemming av husleieinntekter. KSF vil videre utarbeide en felles opplæringsplan på lønns- og regnskapsområdet for kriminalomsorgen innen utgangen av 2009."

Statsregnskapet 2008 – Resultatet av den årlige revisjon – tilleggsbrev

Settestatsråd Trond Giske har i brev av 14. august 2009 svart:

"Nedenfor følger mine merknader:

Innledningsvis vil jeg påpeke at jeg har forståelse for Riksrevisjonens bekymring i forhold til forsinkelsen knyttet til første byggetrinn av Nødnett. Det legges derfor ned betydelige ressurser for å medvirke til at leveransen kan ferdigstilles så raskt som mulig.

Den største utfordringen i Nødnettprosjektet har vært at leverandøren ikke har overholdt fremforhandlet fremdriftsplan og levert i henhold til dette. Imidlertid er en betydelig andel av leveransen av første byggetrinn av Nødnett levert. Når det gjelder årsaken til forsinkelsen og statens oppfølging av leverandøren vises det til at Nokia Siemens Networks (NSN) er en del av et stort globalt konsern med tilsvarende ressurser. NSN eies av Nokia og Siemens, to betydelige aktører i global målestokk innenfor sine forretningsområder. Etter Justisdepartementets vurdering burde staten kunne forvente at leverandøren med deres eiere burde være godt rustet til å håndtere planlegging og utbygging på en god måte. Erfaringen har likevel vært at leverandørens fremdriftsplaner har vært for

optimistiske og mangelfulle. Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) har derfor, i forståelse med Justisdepartementet, gjennomført en rekke tiltak og brukt betydelige ressurser på tett oppfølging av leverandøren i utbyggingsperioden. Dette arbeidet vil bli videreført. Det er videre å bemerke at denne oppfølgingen må foregå på en måte som ikke forstyrrer eller påvirker det rettslige ansvaret leverandøren har i henhold til inngått kontrakt.

Med utgangspunkt i rapport 2008:15 fra DIFI, har Justisdepartementet også påbegynt vurderinger av behovet for eventuelle endringer i statens prosjektorganisering. Etter at urderingene er gjennomført, vil Justisdepartementet sørge for at nødvendige tiltak på statens side relatert til første utbyggings-trinn, og eventuelt landsdekkende utbygging, blir iverksatt.

Årsaken til forsinkelsen i første utbyggingstrinn, og statens erfaringer med leverandøren, vil for øvrig inngå som et element i evalueringen av første utbyggingstrinn.

Som opplyst i St.prp. nr. 83 (2008-2009) Om fullmakt for Kongen til å øke kostnadsrammen for første byggetrinn av Nødnett, ligger det nå an til at radionettverket vil være ferdig utbygd i løpet av 2009 og at politiet vil ta Nødnett i operativ bruk fra tidligst 4. kvartal 2009. Det opplyses videre at prosjektet er beheftet med ytterligere utfordringer og forsinkelser. Dette gjelder særlig usikkerheten og framdriften knyttet til utvikling av kommunikasjonssentralene i brann og helse. Dette påvirker igjen tidspunktet for når Nødnett vil kunne tas i operativ bruk i disse etatene.

Basert på St.prp. nr. 83 (2008-2009), jf. Innst. S. nr. 346 (2008-2009) har JD gitt DNK i oppdrag å gå i forhandlinger med leverandøren for forsøksvis å løse utestående problemer og få på plass nye omforente og realistiske fremdriftsplaner for en kontrollert avslutning av første byggetrinn. Forhandlingene skal etter planen sluttføres høsten 2009.

Utfordringene knyttet til forlenget drift av dagens sambandsløsninger i nødetatene vil i hovedsak være relatert til merkostnader knyttet opp til forsinkelser og tiltak for å sikre fortsatt drift av eksisterende sambandsløsninger frem til nytt nødnett er innført.

Selv om etatenes systemer i dag er gamle og det i noen tilfeller er utfordringer knyttet til

oppgraderinger, forutsetter Justisdepartementet at etatene også i en situasjon hvor nødnettet er forsinket utfører sine oppgaver på en måte som gjør at det ikke går utover liv og helse. Innføring av nytt nødnett er likevel viktig for å sikre et enda tryggere samfunn. Justisdepartementet og DNK søker på sin side å bidra til å minimere forsinkelsene og unngå ytterligere forsinkelser, men samtidig har staten inngått en kontrakt hvor vi skal få levert et komplett ferdig system til en fast pris fra en leverandør med et betydelig ansvar på sin side.

Basert på tiden som har gått siden prosjektets oppstart legger Justisdepartementet til grunn at nødetatenes meldte behov for nytt samband er økt. Erfaringen så langt og basert på tilbakemeldinger fra nødetatene, tilsier likevel at etatene kan videreføre nåværende analoge samband på en tilfredsstillende måte.

Justisdepartementet har foreløpig ikke bedt etatene om å kartlegge og dokumentere merkostnader knyttet til forsinkelsene fullt ut. Justisdepartementet vil ut fra fremdriften i 2009 vurdere om det er behov for å innhente ytterligere informasjon og dokumentasjon på merutgifter i nødetatene som følge av leverandørens forsinkelse.

I tillegg til at det vil påløpe merutgifter til drift av eksisterende sambandsløsninger, innebærer forsinkelsene en senere realisering av de gevinster som følger av nytt felles digitalt radiosamband for nødetatene enn det som ble forutsatt i St.prp. nr. 30 (2006-2007). Det er uheldig.

Når det gjelder leverandørens leveringsdyktighet, anser DNK at leverandøren er beredt til å vedstå seg sine forpliktelser i forhold til å levere utstyr og tjenester. DNK har fått bankgarantier som skal sikre gjennomføring av trinn 1 og beløpet ansees tilstrekkelig for å sikre at alt det som skal leveres i trinn 1 blir levert. Pr. i dag er selve kommunikasjonsnettet installert med henimot 90 pst. I tillegg er alle kommunikasjonssentraler til politiet installert.

I kontrakten er det satt krav til finansiell styrke hos leverandøren. Selv om DNK foreløpig har utbetalt en relativt liten andel av de budsjetterte totale utgiftene til leverandøren, og det som nevnt over foreligger bankgarantier, er det viktig å få denne sikkerheten på plass. Av denne grunn følger departementet denne saken tett opp og vil sammen med DNK iverksette nødvendige tiltak."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 14 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og tre avsluttende revisjonsbrev med merknad til Politidirektoratet, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning og Direktoratet for nødkommunikasjon.

Riksrevisjonen finner det spesielt kritikkverdig at sentrale virksomheter har fått flere vesentlige merknader til sin forvaltning og gjennomføring av budsjettet. Etter Riksrevisjonens oppfatning har ikke departementets oppfølging av de underliggende virksomhetene vært god nok, spesielt med bakgrunn i at flere av forholdene har vært tatt opp tidligere. Dette gjelder spesielt svakheter ved ikt-forvaltningen i Politidirektoratet, politidistriktenes kontroll av vaktelskaper og svakheter på anskaffelsesområdet i kriminalomsorgen.

6.1 Nødnettprosjektet

Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at det fortsatt er betydelige utfordringer og forsinkelser på over to år i prosjektet. Justis- og politidepartementet opplyser at dette gjelder særlig usikkerheten og framdriften knyttet til utvikling av kommunikasjonssentralene i brann og helse. Riksrevisjonen er bekymret for framdriften i prosjektet, og etter Riksrevisjonens oppfatning er det fortsatt stor usikkerhet om når byggetrinn 1 er i drift i de tre nødetatene og hvilke konsekvenser dette får for utbyggingen av det landsdekkende nødnettet. Spesielt synes det å være behov for å øke fokuset på delprosjektene innen brann og helse.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet har forståelse for Riksrevisjonens bekymring for forsinkelsen knyttet til første byggetrinn av nødnettet, og departementet uttaler at det legger ned betydelige ressurser for å medvirke til at leveransen kan ferdigstilles så raskt som mulig. Videre uttaler departementet at den største utfordringen i Nødnettprosjektet har vært at leverandøren ikke har overholdt framforhandlet framdriftsplan og levert i henhold til dette.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved hvilke merkostnader og hvilken risiko det innebærer å fortsette å benytte de gamle eksisterende systemene i nødetatene, herunder om forsinkelsene i ytterste konsekvens kan få innvirkning på liv og helse. Riksrevisjonen har merket seg at departementet forutsetter at nødetatene i en situasjon hvor nødnettet er forsinket utfører sine oppgaver

på en måte som gjør at det ikke går utover liv og helse.

Riksrevisjonen har også merket seg at departementet skal vurdere om det er behov for endringer i organiseringen av nødnettprosjektet. Videre har departementet gitt Direktoratet for nødkommunikasjon beskjed om å gå i forhandlinger med leverandøren for å løse gjenstående problemer, herunder å få på plass nye omforente og realistiske framdriftsplaner. Riksrevisjonen vil peke på at det er uheldig at forsinkelsen også innebærer en senere realisering av gevinster som følge av et nytt felles digitalt nødnett. Riksrevisjonen forutsetter at departementet innhenter informasjon og dokumentasjon på merutgifter i nødetatene, som følge av leverandørens forsinkelse, og at det i tillegg beregnes tap av gevinster for nødetatene.

I kontrakten er det satt krav til finansiell styrke hos leverandøren. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå følger denne saken tett opp og at det vil iverksette nødvendige tiltak. Riksrevisjonen er kritisk til at dette ikke er avklart tidligere.

6.2 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er svakheter ved informasjonssikkerheten på flere områder innen justissektoren, spesielt med bakgrunn i Justis- og politidepartementets rolle i arbeidet med informasjonssikkerheten i staten. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå har utarbeidet en felles policy for informasjonssikkerhet ved elektronisk samhandling i straffesaks kjeden, og at det er iverksatt flere tiltak for å bedre informasjonssikkerheten i sektoren. Riksrevisjonen vil understreke departementets ansvar for å følge opp overholdelsen av kravene til informasjonssikkerhet for de virksomheter departementet har overordnet ansvar for. Riksrevisjonen er også kritisk til at Domstoladministrasjonen ikke i tilstrekkelig grad har prioritert arbeidet med informasjonssikkerhet. Etter Riksrevisjonens oppfatning må forståelsen for overholdelse av disse kravene være forankret i ledelsen på alle nivåer i virksomhetene.

6.3 Politidirektoratet

Våpenforvaltningen i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonens kontroll av våpenforvaltningen innen enkelte enheter i politiet viser at lokale rutiner og lokal praksis ikke ivaretar bestemmelsene i gjeldende våpeninstruks for politiet.

Riksrevisjonen finner dette kritikkverdig. Svake rutiner i våpenforvaltning ved en av politiets enheter kan være tilstrekkelig til at våpen kan komme på avveie og føre til store skader. Ifølge Justis- og politidepartementet vil de innskjerpinger som nevnes i departementets svar, og som Politidirektoratet vil igangsette, gi tilstrekkelig kontroll med våpenbeholdningen i politiet. Etter Riksrevisjonens vurdering bør overordnet ledelse i Politidirektoratet følge tettere opp at gjeldende regelverk for våpenforvaltning etterleves, og at avvik fra regelverket blir rapportert. Riksrevisjonen vil også understreke viktigheten av at inspeksjoner av lokale rutiner bør kunne dokumenteres for etterfølgende kontroll.

Ikt-forvaltningen i Politidirektoratet

Riksrevisjonen har over flere år vært kritiske til Politidirektoratets ikt-forvaltning, og stiller også spørsmål ved om Justis- og politidepartementet i tilstrekkelig grad har bidratt til å avhjelpe den alvorlige situasjonen som har oppstått i ikt-infrastrukturen i politi- og lensmannsetaten. Etter Riksrevisjonens vurdering er det en betydelig risiko for at flere driftstanser kan oppstå og medføre merkostnader for staten. Riksrevisjonen har merket seg at et nytt driftsted-II er etablert som en "reserveløsning" i påvente av realisering av en "fullverdig reservedrift". En fullverdig reservedriftsløsning er avhengig av modernisering av politiets ikt-infrastruktur og flere av politiets informasjonssystemer. Justis- og politidepartementet tar forbehold om at framdriften ved moderniseringen av ikt-infrastrukturen er avhengig av årlige budsjetter. Riksrevisjonen mener at det er alvorlig at det fortsatt er uvisst når en fullverdig reservedriftsløsning og en oppdatert ikt-infrastruktur kommer på plass i politi- og lensmannsetaten.

Vedlikehold av leiligheter og tomgangsleie

Riksrevisjonen finner det uheldig at manglende avklaringer med hensyn til disponeringen av leilighetene i Oslo politidistrikt, har medført at enkelte leiligheter har forfalt til ubeboelig standard. Etter Riksrevisjonens vurdering har statens eiendom og verdier ikke blitt ivaretatt på en akseptabel måte.

Politidirektoratets oppfølging av Politihøgskolens økonomiforvaltning

Riksrevisjonen forutsetter at Politidirektoratet sikrer seg at Politihøgskolens systemer og rutiner for beregning av merverdiavgift utføres i henhold til regelverket.

Kontroll av vaktelskaper

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at enkelte politidistrikter fortsatt har unnlatt å kontrollere lokale vaktelskaper. Justis- og politidepartementet har opplyst at Politidirektoratet har satt i gang tiltak for å styrke politidistriktenes kontrollaktiviteter rettet mot vaktelskaper. Riksrevisjonen forutsetter at de tiltak som skal iverksettes vil gi en tilfredsstillende kontroll.

6.4 Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Riksrevisjonen ser det som uheldig at det er avdekket svakheter ved anskaffelsesvirksomheten og har merket seg at Justis- og politidepartementet ser alvorlig på at det fortsatt er brudd på anskaffelsesregelverket. Departementet opplyser at Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) i brev til underliggende enheter, har bedt om at disse innen 31. oktober 2009 iverksetter tiltak som særlig bedrer planleggingen av innkjøp.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at kriminalomsorgen ikke har tilfredsstillende interne kontrollrutiner som sikrer korrekt behandling av merverdi- og arbeidsgiveravgift. Revisjonen påviste også svakheter i rutinene med utbetaling av lønn og godtgjørelser og avstemming av husleieinntekter. Justis- og politidepartementet opplyser at KSF har bedt underliggende enheter om å rapportere hvilke rutiner disse har etablert for å ivareta korrekt beregning av merverdiavgift innen utgangen av oktober 2009. Innen samme frist har KSF også bedt om at region øst rapporterer hvilke rutiner den har etablert for å sikre korrekt beregning av arbeidsgiveravgiften. KSF har videre gitt regionene frist til utgangen av august 2009 med å iverksette tiltak for å bedre rutinene for avstemming av husleieinntekter. KSF vil i tillegg utarbeide felles opplæringsplaner for lønns- og regnskapsområdet innen utgangen av 2009.

Riksrevisjonen ser alvorlig på de svakheter som er avdekket og forutsetter at Justis- og politidepartementet og KSF følger opp at planlagte tiltak blir iverksatt innen gitte frister.

6.5 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker tatt opp på nytt:

- ikt-forvaltning i Politidirektoratet
- kontroll av vaktelskaper

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Politiets data- og materielltjeneste

6.6 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om myndighetenes innsats mot organisert kriminalitet som vil kunne ha ytterligere merknader til Politidirektoratets oppgaveløsning og gjennomføring av Stortingets vedtak og forutsetninger.

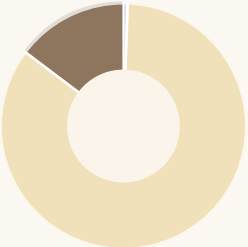
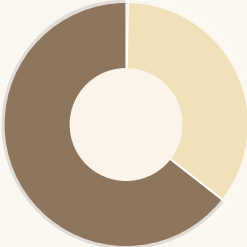
Kommunal- og regionaldepartementet

1 Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	248	86 421	86 669	86 669	228
Inntekter		13 425		12 896	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
3	virksomheter	Den norske stats husbank
1	selskap*	

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Tilskudd til fylkeskommuner til regional utvikling

I 2008 bevilget Kommunal- og regionaldepartementet 1,3 mrd. kroner til fylkeskommunene til regional utvikling. Tilskuddets overordnede mål er å realisere nasjonale og fylkeskommunale mål for regional utvikling tilpasset regionale forutsetninger. Forvaltningen av tilskuddet er delegert fra departementet til fylkeskommunene. Fylkeskommunene skal, innenfor de nasjonale målene og rapporteringskravene, selv utarbeide mål- og resultatstyringssystemer. Mål- og resultatstyringssystemene skal inneholde indikatorer og resultatkrav som svarer til fylkesplanens mål for regional utvikling. Fylkeskommunene skal i tillegg rapportere til departementet om bruken av tilskuddet med utgangspunkt i nasjonale mål om regional utvikling. Det gjøres i et eget rapporteringssystem for dette tilskuddet.

Revisjonen har vist at departementet har lite kunnskap om resultatene av prosjektene som har blitt finansiert av tilskuddet. En årsak til dette er at fylkeskommunene i liten grad operasjonaliserer målene i fylkesplanen i konkrete indikatorer og resultatkrav, slik det er forutsatt i budsjettproposisjonen. Siden fylkeskommunene ikke har utarbeidet noen resultatmål, blir det heller ikke rapportert på resultater. Departementet har i liten grad prioritert å hjelpe fylkeskommunene med å utarbeide egne mål- og resultatstyringssystemer. Dette arbeidet har dermed stort sett blitt overlatt til den enkelte fylkeskommune. Konsekvensen av dette er at fylkeskommunene rapporterer om bruken av pengene, dvs. de aktiviteter som er iverksatt, men ikke om hva som har blitt resultatet av pengebruken. På den måten er rapporteringen til Stortinget aktivitetsbasert framfor resultatbasert.

Kommunal- og regionaldepartementet har utviklet et rapporteringssystem som fylkeskommunene benytter for å rapportere hvordan tilskuddet har blitt fordelt på de ulike nasjonale målene for regional utvikling. Departementet har imidlertid i liten grad bidratt til konkret opplæring i hvordan dette rapporteringssystemet skal brukes. Det er primært opp til hver enkelt bruker

å lære seg programmet. To forskningsinstitusjoner har fått i oppdrag av departementet å evaluere tilskuddsordningen. En av deres konklusjoner er at kvaliteten på denne rapporteringen er lav, og har begrenset troverdighet. Lav kvalitet på dataene kan redusere nytteverdien av informasjonen.

Målgruppene kvinner, unge og innvandrere skal prioriteres ved tildeling av tilskuddsmidlene. Revisjonen viser at informasjonen til departementet om fordeling av tilskuddsmidler til disse målgruppene er mangelfull.

Departementet uttaler at det er enig med Riksrevisjonen i at rapporteringen overfor Stortinget i stor grad er aktivitetsbasert framfor resultatbasert. Departementet uttaler videre at det vil arbeide med muligheten for å sammenstille opplysningene om innsats, aktiviteter og effekter på en bedre og mer oversiktlig måte. Departementet opplyser at mål- og resultatstyring basert på effektmålinger er krevende på poster hvor en ønsker å oppnå samfunnsmessige resultater som er vanskelige å måle.

Departementet opplyser videre at veiledningen foregår gjennom løpende kontakt, skriftlige tilbakemeldinger og årlige konferanser. Departementet har så langt særlig fokusert på utviklingen av et godt informasjonssystem, inkl. datakvalitet og innrapportering samt internkontrollrutiner. Dette arbeidet vil bli videreført, og spørsmålet om opplæring vil settes på dagsordenen i departementets kontakt med fylkeskommunene.

Departementet uttaler at rapporteringen fra fylkeskommunene gir Stortinget et rimelig godt bilde av innsats og aktivitet i fylkene. Departementet uttaler videre at det vil fortsette arbeidet med å sikre bedre rapportering, herunder rapportering på spesifikke målgrupper.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Den norske stats husbank

Den norske stats husbank (Husbanken) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Grunnlaget for merknadene er knyttet til mangler ved grunnlånet, arbeidstidsordninger, manglende konkurranseutsetting og mangelfull dokumentasjon ved konsulentkjøp.

Grunnlån

Grunnlånet skal bidra til å fremme viktige boligkvaliteter som livsløpsstandard og energisparing i ny og eksisterende bebyggelse. Livsløpsstandard innebærer tilrettelegging av bomiljøet for både funksjonshemmede og personer i alle aldersgrupper. Innvilgede grunnlån var i 2008 på ca. 6,4 mrd. kroner. For å undersøke hvordan grunnlånet benyttes som middel for måloppnåelse, foretok Riksrevisjonen en gjennomgang av saksmapper og gjennomførte intervjuer ved Husbankens regionkontorer i Bergen, Bodø og Hammerfest. I tillegg ble det utført en nasjonal spørreundersøkelse blant profesjonelle utbyggere som fikk utbetalt grunnlån i 2008.

Riksrevisjonen fant få dokumenterte forsøk på å tilføre boligkvaliteter i de kontrollerte utbyggerprosjektene, til tross for at grunnlånet skal være et av de viktigste virkemidlene for å heve nivået på boligkvalitetene. Saksbehandlingen fokuserte hovedsakelig på lånesøkers evne til å betjene lånet. Riksrevisjonen fant at Husbanken lyktes i å øke kvalitetsnivået i de få byggesakene der dette ble forsøkt gjort. Revisjonen viste i tillegg at antall arkitekter varierer betydelig mellom regionkontorene. Arkitektene utgjør en viktig del av Husbankens kompetanse på det boligfaglige området. Et regionkontor med få arkitekter kan få svekket sin evne til å bedrive utadrettet rådgivende virksomhet.

Revisjonen viste at Husbanken nedprioriterer sin kontrollvirksomhet ved de tre utvalgte regionkontorene. Forholdet mellom Husbanken og utbygger er i stor grad tillitsbasert. På bakgrunn av dette har Husbanken et internt arbeidsmål om at 10 prosent av byggeprosjektene skal kontrolleres for å undersøke om de fastsatte boligkvalitetene har blitt tilført prosjektene. I 2008 ble det ikke foretatt stikkprøvekontroller av Husbankfinansierte byggeprosjekter ved regionkontorene i Bergen og Hammerfest. Revisjonen viste videre at det ble foretatt færre stikkprøvekontroller enn det interne arbeidsmålet på 10 prosent ved regionkontoret i Bodø.

Revisjonen viste også at Husbankens system for rapportering av prosjektenes boligkvaliteter ikke er tilfredsstillende. Rapporteringen er aktivitetsbasert og bygger på kvaliteter utbygger oppgir i lånesøknaden, og ikke kvaliteter som faktisk er realisert i byggeprosjektene.

Departementet uttaler at det er enig i at dette er relevante problemstillinger, og disse vil bli fulgt

opp i styringsdialogen med Husbanken. Departementet vil i samråd med Husbanken vurdere behovet for hyppigere kontroller av saksmapper for å sikre bedre kvalitet i rapporteringen.

Videre er departementet enig i at det kan være problematisk å vurdere måloppnåelse på politikkområdet kun ut ifra aktiviteten og ser behovet for flere styringsparametre på dette området.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt Husbankens regionkontor innehar tilstrekkelig arkitektkompetanse, viser departementet til at Husbanken anser spørsmålet som sentralt når banken vurderer ytterligere effektivisering av lånesaksprosessen. Målet er at de samlede ressursene, herunder juridisk, samfunnsvitenskaplig og bank- og arkitektfaglig kompetanse, kan utnyttes best mulig i dette arbeidet.

Arbeidstidsordning med redusert arbeidstid

De tilsatte i Husbanken hadde i perioden 2005–2008 en særavtale om redusert arbeidstid på 20 minutter per dag. Særavtalen har ikke hjemmel i hovedtariffavtalen i staten (HTA) og er heller ikke forelagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene til godkjenning. Riksrevisjonen anslår kostnadene ved særavtalen til å være ca. 22 mill. kroner.

Departementet uttaler at det er uheldig at det har vært praktisert en ordning som ikke er i tråd med HTA. Departementet mener at Husbanken burde ha sett det problematiske ved slike fortolknings-spørsmål. De burde derfor ha forelagt saken for Kommunal- og regionaldepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet, siden det var stor oppmerksomhet rundt de øvrige omstillingstiltakene som ble satt i verk. Departementet ser i ettertid at de økonomiske konsekvensene av ordningen burde ha vært vurdert både alene og sett i sammenheng med de øvrige omstillingstiltakene.

Arbeidstidsordning med manuell egenkontroll

I 2008 har Strategikontoret i Husbanken innført en prøveordning der elektronisk tidsregistrering kan unnlates. Ordningen ble fra 1. januar 2009 utvidet til å omfatte alle tilsatte i Husbanken. Ordningen innebærer at de tilsatte selv, i samråd med leder, holder oversikt og kontroll over tidsbruken, når arbeidsdagen starter og når og hvor arbeidet utføres. Videre innebærer ordningen at overtidsarbeid kan pålegges og fritid/fleksitid tas ut etter avtale med leder. Ordningen har ikke

hjemmel i særavtalen om fleksibel arbeidstid i staten (særavtalen) som krever at arbeidstakere med fleksibel arbeidstid skal være underlagt kontroll med arbeidstiden. Videre bryter ordningen med HTA som krever at overtidsarbeid skal være pålagt og kontrollerbart.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at arbeidstidsordningen ikke er forelagt departementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet eller hovedsammenslutningene, men er drøftet lokalt med de tillitsvalgte i Husbanken. Departementet har fått opplyst fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet at det er en rett og plikt til å registrere arbeidstid. Husbanken har opplyst til Kommunal- og regionaldepartementet at de vil gå over til registrering i lønns- og personalsystemet SAP HR for ansatte som ikke benytter stemplingsur.

Konsulentkjøp

Riksrevisjonen påpekte i Dokument nr. 1 for 2007 at Husbanken ikke hadde fulgt anskaffelsesregelverket for flere konsulentkjøp. Også i 2008 har Husbanken foretatt en rekke konsulentkjøp av diverse sakkyndig hjelp som lederutvikling, teamutvikling, policyutvikling og strategiutvikling. Dette beløp seg til ca. 5 mill. kroner. Flere av disse kjøpene tilfredsstiller ikke kravene i anskaffelsesregelverket ved at konkurransehensynet ikke ble ivaretatt. I tillegg dokumenteres ofte konsulentkjøpene dårlig ved at skriftlig avtale ikke foreligger, og ved at leveransene ikke er spesifisert.

Riksrevisjonen påpekte videre i Dokument nr. 1 for 2007 at Husbanken foretok forskuddsbetalinger i strid med inngått rammeavtale med Accenture om kjøp av ikt-tjenester, hvor etterskuddsvis betaling var avtalt. Husbanken foretok også forskuddsbetalinger på ca. 3 mill. kroner til Accenture fra mai 2008 til november 2008. Forskuddsbetalingene er foretatt til tross for at departementet opplyste om at Husbanken heretter bare skulle foreta etterskuddsvis betalinger.

Departementet har merket seg at Riksrevisjonen påpeker at konkurransehensynet er svakt ivaretatt i anskaffelser knyttet til blant annet ledelsesutvikling. Departementet merker seg at Husbanken har vanskelig for å beregne anskaffelsenes samlede verdi, og vil understreke at etterlevelse av anskaffelsesregelverket har høy prioritet i styringsdialogen med Husbanken.

Når det gjelder forskuddsbetalingene til Accenture uttaler departementet at hovedregelen i staten er at betaling skal skje når kontraktsmessig levering har funnet sted. Saken er tatt opp med Husbanken som opplyser at de i 2009 vil foreta etterskuddsbetalinger i henhold til inngåtte rammeavtaler.

3 Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 KOSTRA

Riksrevisjonen påpekte i 2007 at departementet ikke hadde etablert noen kvalitetshevende tiltak som sikrer større oppfølging av kommuners og fylkeskommuners innrapportering av regnskaps- og tjenestedata til KOSTRA. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har merket seg at Riksrevisjonens gjennomgåelse av KOSTRA viser at det er risiko for at kommunene rapporterer tall som ikke er sammenlignbare. Komiteen finner det derfor kritikkverdig at departementet ikke har etablert noen kvalitetshevende tiltak.

Departementet uttaler at det har utarbeidet en veileder til KOSTRA-forskriften som oppdateres årlig. Departementet og fylkesmannsembetene besvarer løpende spørsmål fra kommuner og fylkeskommuner om kravene til regnskapsrapporteringen. Fylkesmennene er gjennom tildelingsbrev og embetsoppdrag gitt myndighet og ansvar for oppfølging og veiledning av kommunene ved rapportering av KOSTRA-data. I tillegg utfører Statistisk Sentralbyrå omfattende oppfølgings-, veilednings- og revisjonstiltak i tilknytning til rapporteringsperioden.

Saken avsluttes.

3.2 Husbanken

Riksrevisjonen påpekte i 2007 at Husbanken hadde betydelige utfordringer når det gjelder uheldige dobbeltroller knyttet til kompetansetilskuddsprosjekter. Det ble ikke utarbeidet habilitetsvurderinger ved tildeling av kompetansetilskudd til forskningsinstitusjoner. Riksrevisjonen så på dette som uheldig siden det eksisterte uformelle og formelle bånd mellom mottakere av kompetansetilskudd og ansatte i Husbanken som administrerer tilskuddet. Riksrevisjonen påpekte i tillegg at Husbanken ikke har sørget for nødvendig risikovurdering i forbindelse med kompetansetilskuddsprosjektet "Kartlegging av bostedsløse". Kontroll- og konstitusjonskomiteen har merket seg at Husbanken har utfordringer knyttet til

dobbeltrøller i forbindelse med kompetanse-tilskuddet. Videre mener komiteen at tette bånd mellom tilskuddsforvaltere og tilskuddsmottakere raskt kan rokke ved ordningens legitimitet. Komiteen påpekte i tillegg at det er kritikkverdig at nødvendig risikovurdering ikke ble gjennomført, spesielt fordi strategien "På vei til egen bolig" skulle ha høyeste prioritet i Husbankens virksomhet i 2007.

Departementet uttaler at Husbanken har innarbeidet habilitetsvurderinger som et eget punkt i innkjøpsprosedyren. I tillegg har kompetanse-tilskuddet som ordning nylig blitt evaluert eksternt. Departementet gjennomgår nå rapporten med sikte på å avdekke eventuelle andre risikoer ved forvaltningen. Kartleggingen av bostedsløse ble gjennomført i 2008, og resultatene vil foreligge før sommeren 2009.

Når det gjelder anskaffelser, vises det til punkt 2.1.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Regionale utviklingsmidler

Revisjonen har vist at fylkeskommunene rapporterer på aktiviteter, men ikke på hvordan tilskuddet har bidratt til måloppnåelse i fylkesplanen. Dette bryter med Stortingets forutsetning om at det skal kunne dokumenteres at midlene brukes målrettet og gir resultater.

Konsekvensen av dette er at departementet i liten grad synliggjør resultatene fra virkemiddelbruken overfor Stortinget. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har bidratt med opplæring og veiledning av fylkeskommunene for å utarbeide mål- og resultatstyringssystemer.

Riksrevisjonen har merket seg at fylkeskommunenes rapportering på de nasjonale målene har lav kvalitet. Dette skyldes blant annet at rapporteringspraksisen varierer mellom fylkeskommunene. Konsekvensen av svak rapportering er at feilaktig informasjon kan bli presentert for Stortinget. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i større grad bør tilby fylkeskommunene opplæring i bruken av det nasjonale rapporteringssystemet for å sikre en mer enhetlig bruk.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke rapporterer til Stortinget om fordelingen av tilskuddsmidlene til målgruppene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet utøver tilstrekkelig kontroll for å sikre at rapporteringen i forhold til hver enkelt målgruppe blir fullstendig.

4.2 Husbanken

Riksrevisjonen har funnet lite dokumentasjon på at Husbanken bruker grunnlånet aktivt i saksbehandlingen for å tilføre boligkvaliteter i byggeprosjektene. Riksrevisjonen har videre merket seg at Husbanken i liten grad kontrollerer grunnlansfinansierte byggeprosjekter, og at rapporteringssystemet for boligkvaliteter trenger modernisering. Svakheterne i rapporteringssystemet er spesielt alvorlig fordi data for innvilgede grunnlån utgjør den eneste konkrete styringsinformasjonen til Stortinget om kvalitetsnivået på boligmassen i Norge. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har tydeliggjort hvordan grunnlånet skal benyttes som middel for måloppnåelse i styringsdialogen med Husbanken. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om departementet har sikret at Husbankens måltall om oppnådde boligkvaliteter har god nok kvalitet.

Riksrevisjonen er kritisk til at Husbanken i flere år har hatt en ordning med redusert arbeidstid i strid med lovverket. Denne ordningen har ført til en samlet merutgift på over 20 mill. kroner for Husbanken. Husbanken har erstattet denne arbeidstidsordningen med en ordning med manuell egenkontroll hvor hensynet til kontroll med arbeidstiden ikke er godt nok ivaretatt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot Husbankens forsøksordninger.

Riksrevisjonen har merket seg at Husbanken ikke har tilfredsstillende dokumentasjon av konsulentkjøp og i liten grad spesifiserer hva som er levert. Hensynet til konkurranse er i mange tilfeller fraværende. Riksrevisjonen er kritisk til at Husbanken fortsetter å utbetale forskudd ved ikt-kjøp, på tross av at dette ble påpekt i 2007-revisjonen.

5 Kommunal- og regionaldepartementets svar

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2009 svart:

"Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling

Riksrevisjonen bemerker at fylkeskommunene ikke rapporterer på hvordan tilskuddet har bidratt til måloppnåelse i fylkesplanen, og at resultatene av virkemiddelbruken dermed i liten grad synliggjøres overfor Stortinget. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har bidratt tilstrekkelig med opplæring og veiledning i forhold til utarbeidelse av mål- og resultatstyrings-systemer. Riksrevisjonen bemerker også at fylkeskommunenes rapportering har lav kvalitet og stiller spørsmål ved om departementet i større grad bør tilby opplæring i bruke av rapporteringssystemet. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved departementets kontroll i forhold til målgrupperapporteringen.

De nasjonale målene for den regionale utviklingen er vide og har mange berøringspunkter med andre politikkområder. Det er krevende å utvikle gode mål- og resultatstyringsystemer på fylkesnivå som isolerer effektene av regionalpolitikken innsats på en tilfredsstillende måte i form av konkrete resultater. Departementet mener at en må akseptere en viss grad av aktivitetsbasert, løpende rapportering, og at evalueringer på nasjonalt nivå gjennomført av uavhengige utredningsmiljøer, dekker behovet for vurdering av effekter. Dette bør likevel ikke være til hinder for å søke kontinuerlig forbedring av dagens systemer for årlig rapportering.

Det er i utgangspunktet fylkeskommunenes ansvar å utarbeide egne mål- og resultatstyrings-systemer. Departementet har et veiledningsansvar for fylkeskommunene i forhold til mål- og resultatstyringsystem, datakvalitet, rapportering og internkontrollrutiner. Veiledningen har blitt gjort gjennom løpende kontakt, skriftlig tilbakemeldinger og årlige konferanser. Som en oppfølging av evalueringen av tilskuddet for regional utvikling som ble ferdigstilt i 2009 ser departementet på hvordan en kan bidra til forbedring av mål- og resultatstyringsystemer hos fylkeskommunene.

Departementet ser at det er svakheter ved rapporteringen, men mener at disse ikke er gjennomgående. Datakvaliteten har blitt bedre over tid, og departementet fortsetter arbeidet med å styrke kvaliteten på dataene. Departementets veiledning i forhold til rapporteringen inngår som del av den løpende veiledningen, jf. avsnitt ovenfor. Departementet vil videre vurdere behovet hos fylkeskommunene for ytterligere

opplæring i kategorier og målstruktur. Fylkeskommunene selv bør også være ansvarlig for opplæringen i henhold til lokale behov.

Fra og med 2009 har departementet bedt fylkeskommunene om også å rapportere på prosjekter som avsluttes i rapporteringsåret, selv om det ikke er gitt penger til prosjektet det aktuelle året. Dette vil bidra til å forbedre fylkeskommunenes rapportering.

Departementet har merket seg Riksrevisjonens spørsmål knyttet til rapportering til Stortinget på målgrupper, og vil arbeide videre med å videreutvikle rapportering for målgruppene kvinner, unge og innvandrere. Dette må også sees i sammenheng med departementets arbeid for å forbedre datakvaliteten og de generelle mål- og resultatstyringsystemene.

Den norske stats husbank

Grunnlån

Riksrevisjonen har funnet få dokumenterte forsøk på å tilføre boligkvaliteter i utbyggerprosjektene og viser til liten grad av kontroll av byggeprosjektene, samt at rapporteringssystemet trenger modernisering. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har tydeliggjort hvordan grunnlånet skal benyttes som middel for måloppnåelse i styringsdialogen med Husbanken, og om departementet har sikret at Husbankens måltall om oppnådde boligkvaliteter har god nok kvalitet.

Grunnlån er et av flere viktige virkemiddel for å nå målene om boligkvaliteter, og er et sentralt punkt i den løpende etatsstyringsdialogen. Departementets føringer for grunnlån gis i udsjettproposisjoner, forskrifter, retningslinjer, tildelingsbrev og den øvrige styringsdialogen. Det er ikke et krav om at Husbanken skal tilføre ytterligere kvaliteter i selve behandlingen av lånesøknader.

Departementet mener at et vesentlig element for bruken av grunnlån er at utbyggerne på forhånd kjenner til de krav til universell utforming og lavenergi som Husbanken stiller, slik at prosjektene oppfyller kravene og lånetilsagn kan gis uten videre involvering. Husbanken har derfor de siste årene utviklet et godt samarbeid med byggebransjen bl.a. gjennom intensjonsavtaler og kunnskapsformidling.

Dokumentasjonen som Husbanken blir forelagt i forbindelse med lånesøknaden, er i utgangspunktet den samme som utbygger sender kommunen ved søknad om byggetillatelse og som er grunnlaget for kontrakt med byggkjøper. Husbanken kontrollerer av den grunn ikke alle ferdigstilte byggeprosjekter. Departementet vurderer dagens nivå og gjennomføring av stikkprøvekontroller i Husbanken som tilfredsstillende i lys av tidligere erfaringer med kontroll av byggeprosjekter.

Departementet er kjent med at rapporteringssystemet Husbanken benytter kunne ha vært mer brukervennlig, men systemet har levert data med god kvalitet. Husbankens rapportering oppfattes dermed å være pålitelig. En større modernisering av systemet vil være en omfattende og kostbar prosess, som hittil har vært mindre prioritert i forhold til bl.a. modernisering av bostøttesystemet.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det er vanskelig å vurdere måloppnåelse kun ut fra tilsagnsdata. Det arbeides nå med å utvikle nye styringsparametre på området. Husbanken har inngått en samarbeidsavtale med SSB der målet er å bedre datagrunnlag for nasjonal boligstatistikk og –analyse. Statistikkene som SSB utarbeider om igangsatte og ferdigstilte boliger skal ha opplysninger om lavenergi og universell utforming.

Departementet mener at det er oppnådd gode resultater med hensyn til boligkvaliteter, som for eksempel universell utforming og lavenergi i de boligene som Husbanken har finansiert. Av boligene som fikk grunnlån i 2008 er 74 pst. universelt utformet. Dette er den høyeste andelen noen gang. Departementet viser til at grunnlånet også skal fremme andre formål, som for eksempel anskaffelse av boliger for vanskeligstilte og sikring av boligforsyningen i distriktene.

Arbeidstidsordning med redusert arbeidstid og manuell egenkontroll

Riksrevisjonen er kritisk til Husbankens prøveordning med redusert arbeidstid i perioden 2005–2008 og en ny ordning med manuell egenkontroll, og stiller spørsmål ved om departementet har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot Husbankens forsøksordninger.

Forsøksordningene i Husbanken må sees i sammenheng med den omfattende omstillingen av Husbanken de siste årene og flytteprosessen til

Drammen og Arendal. Departementet har fokusert på å sikre at disse prosessene ikke skulle gå utover Husbankens øvrige aktiviteter og oppgaver, samt å få implementert den nye organisasjonen godt. Når det gjelder prøveordning med redusert arbeidstid, registrerer departementet at det har vært praktisert en ordning som ikke er i tråd med Hovedtrafikkavtalen. Departementet er enig i at saken burde ha vært forelagt departementet og FAD.

Husbanken har et selvstendig ansvar som statlig arbeidsgiver, men har i dette tilfellet tolket regelverket annerledes enn FAD. Det er usikkert om økt fokus fra departementet på internadministrative forhold er formålstjenelig i lys av prinsippet om mål- og resultatstyring. Departementet vil likevel be Husbanken om å informere bedre om slike saker i den fremtidige etatsstyringen.

Riksrevisjonen bemerker at Husbankens ordning med manuell egenkontroll ikke ivaretar hensynet til kontroll med arbeidstiden godt nok. Departementet mener at tidsregistrering kan foretas på ulike måter så lenge kravene i avtaleverket overholdes, og de fleste løsninger er basert på en viss grad av tillit. Flertallet av Husbankens medarbeidere benytter tidsur for tidsregistrering. De resterende benytter nå annen elektronisk tidsregistrering i lønssystemet SAP HR, i tråd med avtaleverket.

Konsulentkjøp

Riksrevisjonen har merket seg at Husbanken ikke har tilfredsstillende dokumentasjon av konsulentkjøp og i liten grad spesifiserer hva som er levert, og er kritisk til at Husbanken fortsetter å utbetale forskudd ved ikt-kjøp.

Etterlevelse av regelverket for anskaffelser har høy prioritet i styringsdialogen mellom Husbanken og departementet. Husbanken arbeider kontinuerlig med overholdelse av regelverket både med hensyn til konsulentkjøp og annet innkjøp."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Husbanken.

6.1 Regionale utviklingsmidler

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har fulgt opp Stortingets forutsetning om at bruken av tilskuddene til

fylkeskommunene til regional utvikling skal dokumenteres med hensyn til målretting og resultatoppnåelse. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener at en må akseptere en viss grad av aktivitetsbasert, løpende rapportering, og at evalueringer på nasjonalt nivå gjennomført av uavhengige utredningsmiljøer, dekker behovet for vurdering av effekter. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet er av den oppfatning at systemene for årlig rapportering likevel bør søkes kontinuerlig forbedret.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke rapporterer hvordan tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling har bidratt til å oppfylle målene i fylkesplanen, og at resultatet av virkemiddelbruken dermed i liten grad synliggjøres overfor Stortinget. Rapporteringen på de nasjonale målene har begrenset kvalitet, og fylkeskommunene har fått lite opplæring av departementet i å bruke det nasjonale rapporteringssystemet. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at departementet ikke informerer om hvordan tilskuddmidlene fordeler seg på målgrupper som kvinner, unge og innvandrere og har merket seg at også departementet ser at det er svakheter ved rapporteringen om måloppnåelsen.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har tilbudt fylkeskommunene veiledning ved utarbeidelse av mål- og resultatstyringssystemer og i bruken av det nasjonale rapporteringssystemet for å sikre enhetlig bruk av dette.

6.2 Den norske stats husbank

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Husbankens gjennomføring av budsjettet. De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, innebærer vesentlige brudd på gjeldende regelverk og er ikke akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Grunnlån

Riksrevisjonen er kritisk til at Husbanken ikke i større grad bruker grunnlånet aktivt for å tilføre boligkvaliteter i byggeprosjektene, og dermed sikrer god måloppnåelse. Videre ser Riksrevisjonen kritisk på at Husbanken ikke utøver tilstrekkelig kontroll med grunnlånsfinansierte byggeprosjekter og at enkelte regionkontorer ikke utfører stikkprøvekontroller.

Departementet begrunner manglende kontrollpraksis med at vedlagt dokumentasjon til lånesøknad som Husbanken mottar, er den samme

som sendes kommunen ved søknad om byggetillatelse. Departementet vurderer dagens nivå for gjennomføring av stikkprøvekontroller i Husbanken som tilfredsstillende i lys av tidligere erfaringer med kontroll av byggeprosjekter. Riksrevisjonen vil peke på risikoen for at manglende kontroll kan føre til at utbyggerne ikke bygger i henhold til de avtalte kvalitetene. Kontroll av byggeprosjekter er viktig fordi Husbankens rapporteringssystem for boligkvaliteter ikke gir informasjon om oppnådde boligkvaliteter, men bare det lånesøker har oppgitt i lånesøknaden. På den måten vil kontrollen ikke bare være et disiplinerende virkemiddel, men den vil også kunne gi Husbanken verdifull styringsinformasjon om reell måloppnåelse i byggeprosjektene.

Arbeidstidsordning med redusert arbeidstid og manuell egenkontroll

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Husbankens tilsatte fra 2005 til 2008 har hatt en avtale om redusert arbeidstid i strid med Hovedtariffavtalen i staten, noe som har ført til en samlet merutgift på over 20 millioner kroner for Husbanken. Denne avtalen ble avløst av en ny avtale som innebærer manuell egenkontroll av arbeidstiden, der hensynet til Husbankens kontroll med arbeidstiden ikke var godt nok ivaretatt. Departementet opplyser om at flertallet av Husbankens tilsatte i dag benytter stempingsur for tidsregistrering, og at de øvrige benytter elektronisk tidsregistrering i lønnsystemet SAP HR i samsvar med avtaleverket. Riksrevisjonen ser det som uheldig at departementet ikke har tilrettelagt for bedre informasjonsflyt om endringer i administrative forhold av denne art i styringsdialogen med Husbanken for å sikre at regelverket blir overholdt. Departementet vil be Husbanken om å informere bedre om slike forhold i den framtidige etatsstyringen.

Konsulentkjøp

Riksrevisjonen er kritisk til at Husbanken ikke har overholdt regelverket for offentlige anskaffelser ved kjøp av ikt- og rådgivningstjenester, til tross for at dette også ble påpekt i fjorårets Dokument nr. 1. I staten er hensynet til konkurranse et bærende prinsipp ved konsulentinnkjøp. I tillegg er tilfredsstillende dokumentasjon av konsulentkjøpene i det elektroniske arkivsystemet avgjørende for å sikre etterprøvbarehet og sporbarhet. Riksrevisjonen ser derfor alvorlig på at hensynet til konkurranse og dokumentasjon ikke er blitt ivaretatt for flere av konsulentkjøpene. Departementet uttaler at regelverket for

anskaffelser har høy prioritet i styringsdialogen mellom Husbanken og departementet.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- oppfølging av kommuner og fylkeskommuners innrapportering av regnskaps- og tjenstedata til KOSTRA
- merknader knyttet til kompetansetilskudd i Den norske stats husbank.

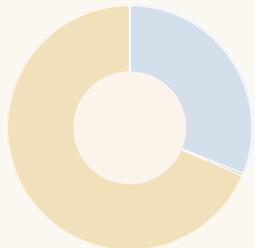
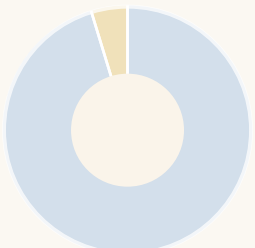
Kultur- og kirkedepartementet

1 Kultur- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	114	7 819	7 933	7 934	100
Inntekter		1 179		1 276	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Kultur- og kirkedepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt 37 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
33	virksomheter	Opplysningsvesenets fond
3	fond	
8	selskaper*	
2	særlovsselskaper	

Kultur- og kirkedepartementet har også ansvaret for midler utenfor statsbudsjettet.

Norsk Tipping AS hadde i 2007 et årsresultat på 3,1 mrd. kroner. Av dette fordelte departementet 1,7 mrd. kroner til idrett og kulturformål i 2008. I tillegg fordelte departementet 500 mill. kroner til frivillige organisasjoner som tidligere hadde automatinntekter. Av dette kom 150 mill. kroner fra Norsk Tipping AS' overskudd og 350 mill. kroner kom fra selskapets investeringsfond. Norsk Tipping AS overførte også 218,6 mill. kroner til stiftelsen Helse og Rehabilitering i 2008. Årsresultatet til Norsk Tipping AS for 2008 var 3,2 mrd. kroner.

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Norsk Tipping AS og datterselskapet Fabelaktiv AS

Riksrevisjonen har stilt spørsmål knyttet til subsidiering av Norsk Tipping AS' heleide datterselskap Fabelaktiv AS og brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

Norsk Tipping AS som tjenesteleverandør

Norsk Tipping AS har inngått to avtaler om tjenesteyting med datterselskapet Fabelaktiv AS. Begge avtalene fornyes automatisk med ett år om gangen, men inneholder prisreguleringsklausul og en gjensidig rett til oppsigelse.

Den ene avtalen gjelder økonomi-, regnskaps- og lønnstjenester fra Norsk Tipping AS til Fabelaktiv AS. Ved avtaleinngåelse i 2003 ble vederlaget satt til 200 000 kroner eksklusiv merverdiavgift per år. Prisregulering er ikke foretatt i perioden 2003–2008. Den andre avtalen er fra 2004 og gjelder utleie av ikt-utstyr og drift, og vedlikehold og service i den forbindelse. Faktisk leveranse i perioden er endret i forhold til den opprinnelig kontrakten. Det er således vanskelig å spore sammenhengen mellom opprinnelig kontrakt og utstedte fakturaer. Til tross for avtalens klausul om årlig prisregulering, ble prisjustering foretatt første gang i 2007. Gunstige prisbetingelser til datterselskaper kan innebære subsidiering i strid med regelverket.¹

Norsk Tipping AS har opplyst at selskapet vil vurdere avtalen om regnskapstjenester og sikre at tjenestene leveres til markedspris dersom avtalen opprettholdes. Avtalen om ikt-tjenester vil bli opprettholdt så lenge Fabelaktiv AS produserer tv-trekninger for selskapet.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål til Kultur- og kirkedepartementet om hvordan det sikrer at ulovlig subsidiering ikke skjer. I denne forbindelse uttaler departementet at det forutsetter at Norsk Tipping AS har gjort en vurdering av hensiktsmessigheten rundt avtaleforholdene, og at leverte tjenester blir riktig priset. Departe-

mentet viser i den forbindelse til at det i mars 2007 ble gjort endringer i selskapsvedtekter og instruks for styret i Norsk Tipping AS. Formålet var å øke bevisstheten omkring kjernevirksomheten og forebygge ulovlig subsidiering ved opprettelse av datterselskaper. Videre har departementet i mars 2008 bedt Norsk Tipping AS om å få gjennomført en ekstern gjennomgang av selskapets driftskostnader for å sikre rasjonell drift. I generalforsamlingen i april 2009 ble styret i Norsk Tipping AS pålagt å redegjøre for status og igangsatte tiltak innen august 2009. Departementet opplyser i den sammenheng at det forutsetter at rutiner og tiltak som sikrer rasjonell og ettersporbar samhandling med datterselskaper, omtales i den forbindelse.

Norsk Tipping AS som kjøper av tjenester

Uten forutgående konkurranse har Fabelaktiv AS fått i oppdrag å produsere daglige tv-trekninger for Norsk Tipping AS' nye spill KENO. For denne leveransen har selskapet vist til en fireårig avtale med Fabelaktiv AS om tv-trekningene av Norsk Tipping AS' øvrige fire spill og således behandlet den som avrop på en rammeavtale. Oppgitt kontraktsverdi på 50 mill. kroner omfatter produksjon av tv-trekningene for disse fire spillene og kostnader i tilknytning til reportasjer. Ifølge Norsk Tipping AS var det en forutsetning at denne avtalen skulle omfatte selskapets totale behov for tv-tjenester. De nye tv-trekningene av spillet KENO utgjør imidlertid en betydelig økning på ca. 23 mill. kroner. Riksrevisjonen ba Kultur- og kirkedepartementet vurdere om ny anbudskonkurranse burde vært gjennomført. Kultur- og kirkedepartementet opplyser at det ikke kan vurdere dette spørsmålet konkret, men at det legger stor vekt på å sikre at anskaffelsesregelverket følges. I generalforsamlingen for Norsk Tipping AS i april 2008 understrekte departementet selskapets plikt til å følge anskaffelsesregelverket. I sin styring av selskapet vil departementet fortsatt påpeke viktigheten av å iverksette og opprettholde gode rutiner for å sikre transparens, ettersporbarhet og etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Rutinene skal også motvirke enhver mulighet for ulovlig subsidiering mellom mor- og datterselskap.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Opplysningsvesenets fond

Riksrevisjonen har merknad til Opplysningsvesenets fonds regnskap for 2008. Merknaden er

1) Instruks for styret i Norsk Tipping AS § 1, EØS-avtalen art 61 (1) og lov om offentlig støtte § 1.

knyttet til svak intern kontroll og vesentlige beløpsmessige feil i regnskapet. Feil og mangler som revisjonen har avdekket viser at Opplysningsvesenets fond ikke har organisert den interne kontrollen på en tilfredsstillende og betryggende måte. Fondets eiendommer og finanskapital har ved årets slutt en antatt markedsverdi på 5,7 mrd. kroner.

Regnskapsloven inneholder grunnleggende prinsipper for hvordan periodisering av inntekter og kostnader skal skje. Stikkprøvekontroller viser at inntekter på ca. 18 mill. kroner er bokført i feil regnskapsår. Dette betyr at faktiske inntekter er betydelig høyere enn hva det fastsatte regnskapet viser.

Bokføringsloven stiller krav til hvilken regnskapsdokumentasjon som skal oppbevares og på hvilken måte dette skal skje. Revisjonen har avdekket at dokumentasjonen av balansen ikke er fullstendig og at oppbevaringen av regnskapsmaterialet ikke tilfredsstiller kravene til ordentlighet og oversiktighet.

Innføring av regnskapsprinsippet om sikringsbokføring² har medført vesentlige forsinkelser i avleggelsen av regnskapet i forhold til oppsatt plan. Det har vært knyttet stor usikkerhet til sikringsbokføringens påvirkning på resultatet, og implementeringen har ikke skjedd på en betryggende måte.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller blant annet krav til dokumentasjon og etterprøvnbarhet av anskaffelsesprosesser. For en rekke anskaffelser foreligger det ikke dokumentasjon som viser at kravene til konkurranse og likebehandling av potensielle leverandører er ivare tatt. Det er blant annet foretatt direkte kjøp uten at dette er begrunnet med hjemmel i regelverket.

Kultur- og kirke departementet har opplyst at regnskapet og revisjonen for 2008 skal drøftes i en styringssamtale med fondets ledelse i juni 2009. Departementet ser det som aktuelt at fondet får frist til 1. november 2009 med å rapportere om oppfølgingen av særskilte forhold omtalt i revisjonen av 2008-regnskapet. Departementet har blant annet uttalt at det vil følge opp fondets periodisering av inntekter og kostnader og praktiseringen av anskaffelsesregelverket.

2) Regnskapsloven § 4-1 (1) nr. 5 krever at ved sikring skal gevinst og tap resultatføres i samme periode. Ved sikringsbokføringen i Opplysningsvesenets fond benyttes valutakontrakter for å sikre investeringer i utenlandsk valuta mot valutakursendringer. Dette innebærer at gevinster og tap fra valutakontrakter sammenstilles med gevinster og tap fra investeringene.

Faktaboks: Opplysningsvesenets fond

"Opplysningsvesenets fond er et selvstendig rettssubjekt som eier de eiendommer og den finanskapital det består av. Fondet er en av landets største grunneiere og er blant annet eier av mange prestegårder, presteboliger, festetomter og store skogarealer. Opplysningsvesenets fond skal tilgodese kirkelige formål i samsvar med Grunnloven § 106 og lov om Opplysningsvesenets fond. Fondet har mange likhetstrekk med en stiftelse i dette at verdier skal bevares og avkastningen tilgodese spesielt definerte formål. Fondet forvaltes av Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond og er underlagt Kultur- og kirke departementet (KKD)."

Kilde: www.ovf.no

3 Kultur- og kirke departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Opplysningsvesenets fond

I rapporteringen til Stortinget for 2005 tok Riksrevisjonen opp at kontroll og styring av finansforvaltningen i Opplysningsvesenets fond ikke var i tråd med interne rutinebeskrivelser og overordnet regelverk. Både fondet og Forvaltningsorganet til Opplysningsvesenets fond fikk avsluttende revisjonsbrev med merknader dette året.

Revisjonen for 2006 viste at Opplysningsvesenets fond hadde iverksatt flere tiltak for å følge opp merknaden, men flere av endringene ville først bli iverksatt i 2007. Revisjonen for 2007 viste at det fortsatt gjensto enkelte utbedringstiltak, blant annet ble bemanningen i finansforvaltningen ikke økt før i juni 2008.

Departementet uttaler at Opplysningsvesenets fond følges opp gjennom to styringssamtaler i året, hvor viktige sider ved økonomi- og finansforvaltningen drøftes og omtales. Prosessen med å rekruttere tilstrekkelig kvalifiserte medarbeidere ble noe lang, men departementet legger nå til grunn at fondet har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på disse områdene.

Revisjonen for 2008 viser at tiltakene som skulle utbedre merknadene til 2005-regnskapet, er gjennomført. Revisjonen av finansområdet viser derimot at iverksatte tiltak ikke har virket som forutsatt. Riksrevisjonen har vesentlige merknader til fondets regnskap for 2008, jf. punkt 2.1.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.2 Risikostyring som verktøy i mål- og resultatstyringen

Revisjonen av regnskapet for 2006 viste at både departementet og flere underliggende virksomheter ikke hadde etablert en internkontroll basert på et formalisert system for risiko- og vesentlighetsvurderinger. Riksrevisjonen konstaterte at risikostyring var i ferd med å bli implementert i departementet og i underliggende virksomheter som Riksrevisjonen hadde bemerkninger til. Riksrevisjonen mente det var usikkert når risikostyring ville være implementert på hele ansvarsområdet til departementet. Derfor ble viktigheten av å prioritere innføringen av regelverkets bestemmelser om styring basert på risiko og vesentlighet understreket.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen så alvorlig på at internkontrollen ikke hadde vært basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Komiteen understrekte viktigheten av at departementet innfører de korrekte plan- og styringsverktøyene på hele sitt ansvarsområde. Komiteen forutsatte at departementet, i tråd med eget utsagn, tett følger opp underliggende virksomheters etterlevelse av pålegg om å etablere nødvendige interne rutiner i tråd med tildelingsbrevene.³

I rapporteringen til Stortinget for 2007 fant Riksrevisjonen det kritikkverdig at Kultur- og kirke departementet hadde brukt lang tid på å innføre risikostyring som et verktøy i mål- og resultatstyringen. Riksrevisjonen forutsatte at departementet fulgte opp og gjennomførte nødvendige tiltak for å sikre at tidsplanen for å implementere risikostyring i departementet og alle underliggende virksomheter, ble oppfylt.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at flere saker vedrørende departementets oppfølging av tidligere innrapporterte forhold, krever ytterligere oppfølging fra Riksrevisjonen. Det gjelder blant annet risikostyring som verktøy i mål- og resultatstyringen. Komiteen fant det uheldig at statsråden ikke har fulgt opp forholdene på en slik måte at Riksrevisjonen kan avslutte sakene, og forventer at statsråden snarest bringer dette i orden.⁴

Revisjonen for 2008 viser at både departementet og stort sett alle underliggende virksomheter har

startet arbeidet med å ta i bruk risikostyring i mål- og resultatstyringen. Revisjonen har imidlertid hatt merknader til innføringen i seks bispedømmeråd. Departementet opplyser at disse bispedømmerådene har fastsatt rutiner for å integrere risiko- og vesentlighetsvurderinger i den løpende styringen. Rutinene vil tas i bruk i løpet av 2009. Departementet legger til grunn at virksomhetene har implementert et system for risikostyring fra 1. januar 2009. I tillegg har departementet stilt krav til Opplysningsvesenets fond om å ferdigstille et gjennomgående system for risikostyring i løpet av første halvår 2009.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Evaluering av tilskudd

Revisjonen av regnskapet for 2006 viste at evaluering av tilskudd ikke var basert på systematiske vurderinger av risiko og vesentlighet, slik økonomireglementet stiller krav om. Departementet hadde heller ingen planer om å etablere et system eller rutiner for evaluering av tilskudd som følge av departementets graderte styrings- og kontrollsystem for tilskuddsforvaltningen.

Saken ble fulgt opp av Riksrevisjonen i 2007. Statsråden svarte at han var enig i behovet for en systematisk evaluering av departementets tilskuddsportefølje. Departementet ville ta i bruk risikostyring for å velge ut hvilke tilskuddsbevilgninger som skulle evalueres.

Departementet opplyser nå at evaluering av tilskuddsbevilgninger i større grad vil settes i et strukturert og dokumentert system i tilknytning til den videre gjennomføring av departementets risikostyring. Resultatet av risikovurderingen som ventes ferdig i juni 2009, vil blant annet bli brukt som grunnlag for hvilke tilskuddsbevilgninger som skal evalueres. Departementet viser også til at Statens senter for økonomistyring er i gang med å evaluere departementets tilskuddsforvaltning.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.4 Mål- og resultatstyring

3.4.1 Resultatrapporteringen til Stortinget

Revisjonen for 2007 påpekte at departementets resultatrapportering til Stortinget i liten grad viste om målene på kulturområdet var nådd, eller hva status var for de langsiktige målene. Mål- og

3) Innst. S. nr. 172 (2007–2008).

4) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

resultatstyringen syntes ikke å synliggjøre om støtten til kulturformål hadde en virkning og om de kulturpolitiske målene ble nådd. Kultur- og kirke departementet var enig i at omtalen i budsjettproposisjonen gjorde det vanskelig å lese om målene var nådd. Departementet ville gjøre en ny vurdering av mål- og resultatomtalen og ville så langt det var mulig foreta endringer i St.prp. nr. 1 (2008–2009).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen så det som bekymringsfullt at Riksrevisjonen ikke syns at mål- og resultatstyringen synliggjør om støtten til kulturformål virker, og om de kulturpolitiske målene nås.⁵

Kultur- og kirke departementet uttaler at målformuleringer på kapitteinivå er innarbeidet i budsjettproposisjonen for 2009. Det skal senere rapporteres på disse til Stortinget. Det ble også rapportert på målene fra 2007 så langt dette var mulig i budsjettproposisjonen for 2009. Dette arbeidet vil bli videreført i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige budsjettproposisjonene.

Revisjonen for 2008 viser at Kultur- og kirke departementet har innarbeidet mål for hvert kapittel og gitt en tilfredsstillende rapportering på målene fra 2007. Riksrevisjonen ser at departementet har iverksatt tiltak og at arbeidet vil bli videreført.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4.2 Resultatindikatorer for de kirkelige virksomhetene

Riksrevisjonen hadde merknader til at resultatindikatorer ikke var tatt i bruk for de kirkelige virksomhetene i rapporteringen til Stortinget for 2007. Departementet hadde fastsatt 14 resultatmål for bispedømmerådene, men rapporteringen inneholdt i liten grad en konklusjon på om de ulike resultatmålene var oppnådd. Riksrevisjonen så positivt på at departementet hadde iverksatt tiltak for å gjennomgå de enkelte resultatmålene, og at det ble arbeidet med resultatindikatorene. Departementet sa imidlertid ikke når tiltakene ville bli gjennomført og heller ikke om det ville bli iverksatt særskilte tiltak for rapporteringen. Riksrevisjonen understreket viktigheten av at arbeidet ble prioritert, og forventet at tiltak ville bli iverksatt innen kort tid.

Kultur- og kirke departementet har opplyst at det har gjennomgått resultatmålene som er fastsatt

for Kirkerådet, bispedømmerådene og preste-tjenesten. Resultatet av arbeidet er resultatindikatorer for 2009 som skal benyttes til rapportering på bevilgninger til preste-tjenesten. Bruken av resultatindikatorer og vurdering av måloppnåelse vil også være et sentralt tema i styringsdialogen departementet har med Kirkerådet og bispedømmerådene i 2009. Departementet viser i tillegg til tidligere uttalelser om at det er særlige utfordringer knyttet til mål- og resultatstyring på kirkeområdet. Av hensyn til kirkens egenart må det vises noe tilbakeholdenhet med kvantifisering av mål- og resultatoppnåelse på dette området. Målstyringen på det kirkelige området vil måtte utvikles i tett dialog med kirkens valgte organer.

Revisjonen for 2008 viser at de kirkelige virksomhetene i svært liten grad har tatt i bruk resultatindikatorer. Årsrapportene fra bispedømmerådene inneholder i liten grad en konklusjon på om resultatmålene anses oppnådd.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.5 Anskaffelser

I rapporteringen til Stortinget for 2006 viste Riksrevisjonen til brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i Norsk Tipping AS, Statens senter for arkiv, bibliotek og museum (ABM-utvikling), Arkivverket, Språkrådet og Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek. Revisjonen av regnskapet for 2007 viste også manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. I tillegg til Kultur- og kirke departementet gjaldt det virksomhetene:

- Norsk Tipping AS
- ABM-utvikling
- Språkrådet
- Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek
- Opplysningsvesenets fond
- Arkeologisk museum i Stavanger
- Riksteatret
- Norsk filmutvikling
- Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
- Kirkerådet
- enkelte bispedømmeråd

Riksrevisjonen mente det var alvorlig at departementet på eget ansvarsområde ikke hadde iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at anskaffelser i 2007 ble gjort i henhold til regelverket. Riksrevisjonen forutsatte at departementet fortløpende vurderte om tiltakene var tilstrekkelige for å nå

5) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

målet om etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i departementet og virksomhetene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen så særlig alvorlig på at det også i 2007 ble avdekket flere brudd på regelverket for offentlig anskaffelser, samt sviktende rutiner for internkontroll rundt anskaffelser i underliggende virksomheter. Komiteen påpekte viktigheten av at korrekte anskaffelsesrutiner prioriteres for alle virksomheter innenfor statsrådens ansvarsområde. Komiteen anså at seminar- og møtevirksomhet, samt skriftlige påminnelser til de ansatte er nødvendige, men åpenbart ikke tilstrekkelige skritt i riktig retning. Komiteen legger derfor til grunn at statsråden også på andre måter ivaretar sitt ansvar for aktivt å gjennomføre tiltak for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves.⁶

Kultur- og kirkedepartementet opplyser at det spesielt har fulgt opp virksomhetene som Riksrevisjonen hadde merknader til, og vil ellers følge opp alle andre underliggende virksomheter på dette området i styringsdialogen. Departementet har i brev av 7. november 2008 til alle underliggende virksomheter påpekt og understreket virksomhetenes ansvar for at anskaffelsesregelverket etterleves. Behovet for å fastsette rutiner for etterlevelse av anskaffelsesreglementet er ytterligere presisert i tildelingsbrevene for 2009. Departementet legger til grunn at alle virksomheter nå har etablert rutiner som sikrer at regelverket følges opp.

Kultur- og kirkedepartementet uttaler videre at det nå arbeider løpende for bevisstgjøring og kompetanseheving på anskaffelsesområdet internt i departementet. Overfor Norsk Tipping AS har staten som eier understreket viktigheten av at elskapet etterlever regelverket for offentlige anskaffelser. Norsk Tipping AS' innkjøpspolicy ble sist revidert 12. november 2008. Selskapets reviderte innkjøpspolicy vil etter departementets oppfatning styrke den interne kvalitetssikringen av Norsk Tipping AS' innkjøpsprosesser.

Departementet opplyser også at det i tiden som kommer vil fokusere på virksomhetenes praktisering av anskaffelsesregelverket. Departementet har i flere tilfeller gitt innkjøpsfaglig bistand til underliggende virksomheter og formidlet kontakt mellom virksomheten og Departementets innkjøpstjeneste eller Direktoratet for forvaltning og IKT. Dersom det blir avdekket flere brudd på anskaffelsesregelverket også i 2008, vil

departementet innføre mer omfattende tiltak for å øke kompetansen på dette feltet.

Riksrevisjonen har merknader til en av Norsk Tipping AS' anskaffelser i 2008, jf. punkt 1.3. Riksrevisjonen har også merknader til Opplysningsvesenets fonds etterlevelse av anskaffelsesregelverket i 2008, jf. punkt 2.1. Revisjonen viser forøvrig ikke vesentlige eller gjennomgående feil og mangler i departementet og de øvrige virksomhetene.

Riksrevisjonens merknader til Norsk Tipping AS og Opplysningsvesenets fond følges opp under punkt 1.3 og punkt 2.1.

Saken avsluttes.

3.6 Riksteatret

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2006 om svakheter ved Riksteatrets interne kontroll og at kontantregnskapet for 2006 ikke var fullstendig.

Revisjonen for 2007 viste forbedringer i rutine knyttet til økonomiforvaltningen ved Riksteatret, men Riksrevisjonen hadde fortsatt merknader til kontantregnskapet. Regnskapet viste en overvurdering av utgifter og inntekter som følge av korrigeringer i forbindelse med kontantregnskapet for 2006. Beløpet var vesentlig for Riksteatrets regnskap, og var grunnlaget for Riksrevisjonens merknad i avsluttende revisjonsbrev.

Kultur- og kirkedepartementet viser til statsrådets uttalelse i rapporteringen til Stortinget for 2007. Departementet opplyser også at Riksteatrets ansvar for korrekt regnskapsavleggelse er ytterligere understreket i et statsstyringsmøte høsten 2008. Virksomheten vil i framtiden ha spesiell oppmerksomhet rettet mot forhold i regnskapet som i utgangspunktet viser seg vanskelig å håndtere. Departementet vil følge opp Riksteatret gjennom den løpende styringsdialogen.

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til regnskapet for 2008.

Saken avsluttes.

3.7 Arkivverket

Arkivverket fikk avsluttende revisjonsbrev med merknader til regnskapet for 2007. Merknadene var knyttet til svikt i økonomistyringen og mangelfull intern kontroll, som blant annet førte til uhjemlede merutgifter i statsregnskapet.

6) Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

Videre var det mangelfull etterlevelse av regelverk og rutiner i forbindelse med ekstern-finansiert virksomhet/oppdragsinntekter. I tillegg viste revisjonen en rekke svakheter og mangler knyttet til regnskapsavleggelsen.

Kultur- og kirkedepartementet har opplyst at Arkivverket er fulgt opp tett som følge av de siste års budsjettoverskridelser. Det er gjennomført en rekke møter i tillegg til formelle etatsstyringsmøter. Arkivverket har høsten 2008 gjort flere rapporteringer til departementet om økonomiforvaltningen og regnskapet.

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til regnskapet for 2008.

Saken avsluttes.

3.8 Bunad- og folkedraktrådet

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Bunad- og folkedraktrådets regnskap og disposisjonene som lå til grunn for regnskapet for 2007. Merknadene var knyttet til økonomistyringen, intern kontroll og kvaliteten på bilagene.

Kultur- og kirkedepartementet har redegjort tilfredsstillende for saken. Virksomheten ble avvirket fra 1. januar 2008 og overført til Valdresmusea.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Norsk Tipping AS og datterselskapet Fabelaktiv AS

Riksrevisjonen konstaterer at Norsk Tipping AS ikke jevnlig har oppdatert sine tjenesteavtaler med datterselskapet Fabelaktiv AS. Dersom manglende prisjustering og vurdering av tjenestefomfang fører til gunstige betingelser for datterselskapet, kan dette innebære at Norsk Tipping AS de facto subsidierer Fabelaktiv AS i strid med regelverket.⁷ Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved at Norsk Tipping AS har gitt et stort oppdrag til datterselskapet Fabelaktiv AS uten at anskaffelsesregelverket er fulgt.

Spørsmål om ulovlig subsidiering av Norsk Tipping AS' datterselskaper har vært omtalt i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for 2003 og senere år. Riksrevisjonen har merket seg

7) Instruks for styret i Norsk Tipping AS § 1, EØS-avtalen art 61 (1) og lov om offentlig støtte § 1.

at Kultur- og kirkedepartementet i sin eierstyring vil legge stor vekt på at Norsk Tipping AS har rutiner for å motvirke enhver mulighet for ulovlig subsidiering av datterselskap. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet har bedt styret i Norsk Tipping AS om å rapportere på blant annet rutiner og tiltak som sikrer rasjonell og ettersporbar samhandling med datterselskapene. Riksrevisjonen ser positivt på departementets tiltak. Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål om departementet vil vurdere å be styret om periodisk rapportering av selskapets samhandling med datterselskapene.

4.2 Opplysningsvesenets fond

Riksrevisjonen konstaterer at Opplysningsvesenets fond har hatt svak intern kontroll og vesentlige beløpsmessige feil i regnskapet for 2008. Riksrevisjonen tok også opp svakheter i internkontrollen knyttet til regnskapet for 2005, og forventet at arbeidet med å utbedre svakhetene hadde kommet lenger.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets oppfølging av Opplysningsvesenets fond har vært tilstrekkelig. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om departementets planlagte oppfølging av fondet er tilstrekkelig sett i lys av resultatet av årets revisjon.

5 Kultur- og kirkedepartementets svar

Saken har vært forelagt Kultur- og kirkedepartementet, og statsråden har i brev av 11. august 2009 svart:

"Kultur- og kirkedepartementet (KKD) viser til Riksrevisjonens (RR) brev av 26. juni 2009, vedlagt resultatet av den årlige revisjon og kontroll for 2008.

KKD har følgende merknader til punkt 2 (regnskaper med vesentlige merknader) og punkt 3 (tidligere rapporterte forhold):

2.1 Opplysningsvesenets fond

På bakgrunn av RRs bemerkninger til fondets regnskap for 2008 er departementet gjort kjent med at fondet har anmodet om et møte med RR i slutten av august d.å. med sikte på en nærmere gjennomgang av enkelte av de forhold som RR har bemerkninger til. Etter det departementet forstår, ser fondet behov for å avklare nærmere grunnlaget for enkelte av RRs bemerkninger, slik

at den videre oppfølging kan skje på best mulig måte.

3.4.2 Resultatindikatorer for de kirkelige virksomhetene

Den norske kirke er et trossamfunn med offentlig finansiering over statsbudsjettet og kommunebudsjettene. Den alminnelige mål- og resultatstyringen innen offentlig forvaltning må etter departementets syn være tilpasset kirkens særlige karakter som trossamfunn. Kirkens styringsorganer på lokalt, regionalt og sentralt nivå (Kirkemøtet) må etter dette ha stor selvstendighet i å utvikle målene for Den norske kirke og å vurdere hvilken informasjon som er egnet for å vurdere kirkens arbeid og virksomhet i lys av de mål som er satt. For de statlige driftsbevilgningene til kirken, som særlig gjelder presteskaper, Kirkerådets og bispedømmenes virksomhet, har departementet tidligere formulert særskilte resultatmål. Fra 2009 vil rapporteringen på disse bl.a. være knyttet til bestemte resultatindikatorer.

KKD har følgende merknader til punkt 4 (RRs bemerkninger):

4.1 Norsk Tipping AS og datterselskapet Fabelaktiv AS

KKD viser til RR's spørsmål om departementet vil vurdere å be styret om periodisk rapportering av selskapets samhandling med datterselskapene.

Departementet viser til § 1 i styreinstruksen for Norsk Tipping AS og § 4 i selskapets vedtekter. Bestemmelsene pålegger styre og selskap å påse at datterselskapenes virksomhet har tilknytning til aktivitet som omfattes av formålet med Norsk Tipping AS' virksomhet og at subsidiering fra enerettsområdet til andre tjenester, som faller utenfor Norsk Tipping AS' kjerneområde, ikke forekommer. Departementet vil derfor be styret om å redegjøre for samhandlingen med datterselskapene i selskapets årsrapport, herunder opplyse om datterselskapenes årsresultat, samt redegjøre for morselskapets fokus på tiltak for å unngå ulovlig krysssubsidiering.

4.2 Opplysningsvesenets fond

Ved RR's gjennomgang av regnskapet for fondet 2005 ble det avdekket svakheter i fondets intern kontroll. Departementet fulgte opp dette overfor opplysningsvesenets fond, og de tiltakene som da ble sett som nødvendige er senere gjennomført. Ved gjennomgangen av 2008-regnskapet mener RR at de tiltak som er iverksatt, ikke har virket som forutsatt, og reiser derfor spørsmål om

departementets oppfølging av fondet har vært tilstrekkelig. RR reiser også spørsmål om departementets planlagte oppfølging av fondet i lys av revisjonsmerkene til 2008-regnskapet er tilstrekkelig.

Departementet vil til dette bemerke at departementet generelt har stor oppmerksomhet på forvaltningen av Opplysningsvesenets fond. Det er etablert halvårige styringssamtaler mellom departementet og ledelsen for fondet og departementet har regelmessig kontakt med fondets ledelse i aktuelle spørsmål. De generelle rammer og retningslinjer for forvaltningen av Opplysningsvesenets fond følger ellers de av lovbestemmelser, vedtekter og instruksjoner. Ansvaret for den løpende forvaltningen ligger til styret for fondet, som bl.a. skal påse at den daglige administrative ledelse skjer på forsvarlig måte tilpasset den rolle- og ansvarsfordelingen som gjelder mellom departementet og fondets styre på området.

Departementet har imidlertid merket seg at RR reiser spørsmål om departementets oppfølging av tidligere revisjonsmerknader har vært tilstrekkelig, og vil på denne bakgrunn vurdere en mer omfattende oppfølging av revisjonsmerkene til 2008-regnskapet."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 37 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og ett avsluttende revisjonsbrev med merknader til Opplysningsvesenets fond.

6.1 Norsk Tipping AS og datterselskapet Fabelaktiv AS

Norsk Tipping AS har gitt det heleide datterselskapet Fabelaktiv AS et oppdrag uten konkurranse. Riksrevisjonen kan ikke se at det forelå avtaleforhold eller annen hjemmel som ga grunnlag for å fravike konkurranseprinsippet. Departementet har ikke kommentert Riksrevisjonens vurdering.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Norsk Tipping AS har foretatt en anskaffelse fra datterselskapet Fabelaktiv AS uten å ivareta hensynet til konkurranse. Dette kan ha ført til at anskaffelsen ble dyrere enn nødvendig og risiko for ulovlig krysssubsidiering av datterselskapet.

Norsk Tipping AS har ikke hatt retningslinjer og rutiner som i tilstrekkelig grad sikrer at det ikke foregår ulovlig kryssubsidiering ved kjøp og salg av tjenester til det heleide datterselskapet Fabelaktiv AS. Kultur- og kirkedepartementet har uttalt at det i eierstyringen vil legge stor vekt på at Norsk Tipping AS har rutiner for å motvirke enhver mulighet for ulovlig subsidiering av datterselskap. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har bedt styret i Norsk Tipping AS om å rapportere på rutiner og tiltak som sikrer rasjonell og ettersporbar samhandling med datterselskapene. Departementet opplyser også at det vil be styret om en redegjørelse i selskapets årsrapport om blant annet morselskapets fokus på tiltak for å unngå ulovlig kryssubsidiering av datterselskaper. Det vises videre til Dokument nr. 3:14 (2008–2009) *Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS*.

Riksrevisjonen ser alvorlig på det fortsatt kan reises spørsmål om det foreligger ulovlig subsidiering av Norsk Tipping AS' heleide datterselskap Fabelaktiv AS. Riksrevisjonen påpekte dette første gang i rapporteringen til Stortinget for 2003. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har understreket behovet for klare retningslinjer i forhold til premissene for driften av datterselskapene. Sett i lys av dette burde Norsk Tipping AS iverksatt tilstrekkelige tiltak. Kultur- og kirkedepartementet burde også hatt en tettere oppfølging av hvordan Norsk Tipping AS styrer datterselskaper og tilknyttede selskaper.

6.2 Opplysningsvesenets fond

Fondets regnskapsavleggelse for 2008 er preget av beløpsmessige feil, svakheter i regnskapsdokumentasjonen og forsinkelser. Etterlevelsen av regelverket for offentlige anskaffelser er fremdeles ikke tilfredsstillende. Riksrevisjonen viser til at Opplysningsvesenets fond over tid har hatt problemer med å etablere og opprettholde en god intern kontroll. Prosessen med å implementere sikringsbøkføring etter regnskapsloven har ikke skjedd på en betryggende måte. Arbeidet med å beregne og bokføre sikringseffektene førte til store forsinkelser i avleggelsen av regnskapet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at regnskapet inneholder vesentlige beløpsmessige feil. Brudd på regnskapslovens bestemmelser om periodiseringer har ført til at betydelige inntekter ikke er tatt hensyn til i det fastsatte regnskapet. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at regnskapsdokumentasjonen med tilhørende avstemminger i en del tilfeller ikke er tilfredsstillende.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er foretatt anskaffelser i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Kravet til etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen, som blant annet skal sikre likebehandling av leverandører, er ikke ivaretatt. Brudd på anskaffelsesregelverket ble også rapportert til Stortinget for regnskapsåret 2007, uten at oppfølgingen har vært som Riksrevisjonen forventet.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at den interne kontrollen innrettes slik at den sikrer pålitelig økonomisk rapportering og at sentrale lover og forskrifter etterleves.

Kultur- og kirkedepartementet mener å ha stor oppmerksomhet på forvaltningen av fondet, men vurderer en mer omfattende oppfølging på bakgrunn av årets merknader til regnskapet. Riksrevisjonen vil peke på at departementet har det overordnede ansvaret for å følge opp fondet og forutsetter at departementet treffer nødvendige tiltak for å sikre en tilfredsstillende regnskapsavleggelse i framtiden.

6.3 Forvaltningsrevisjoner og andre undersøkelser

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om i hvilken grad Kultur- og kirkedepartementet har ivaretatt sitt overordnede ansvar for å sikre at bevaringsverdig arkivmateriale i kommuner og fylkeskommuner blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden.

Riksrevisjonen viser videre til undersøkelsen av tilskudd til idrettsanlegg, Dokument nr. 3:8 (2008–2009), og den utvidede revisjonen av Norsk Tipping AS, Dokument nr. 3:14 (2008–2009).

6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- mangelfull etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i departementet og flere enn ti underliggende virksomheter (sakene som gjelder Norsk Tipping AS og Opplysningsvesenets fond avsluttes ikke)
- svak intern kontroll og feil i kontantregnskapet for Riksteatret
- mangelfull økonomistyring og intern kontroll i Arkivverket
- mangelfull økonomistyring, intern kontroll og kvalitet på bilagene i Bunad- og folkedraktrådet

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- mangelfull bruk av risikostyring som verktøy i mål- og resultatstyringen
- mangelfull resultatrapportering til Stortinget

Videre oppfølging av følgende saker vil bli rapportert særskilt neste år:

Evaluering av tilskudd

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for regnskapsåret 2006 om manglende risikostyring på departementets ansvarsområde. Riksrevisjonen viste til at risikostyring også bør være lagt til grunn for departementets evaluering av tilskudd.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen fant det uheldig at statsråden ikke hadde fulgt opp forholdet på en slik måte at Riksrevisjonen kunne avslutte saken ved rapporteringen til Stortinget for regnskapsåret 2007. Komiteen forventet at statsråden snarest brakte dette i orden.⁸

Riksrevisjonen ser det som uheldig at saken fortsatt ikke er brakt i orden. Ifølge departementet arbeides det med å legge til rette for at evaluering av tilskudd blir basert på risikostyring. Riksrevisjonen vil fortsatt følge opp saken.

Resultatindikatorer for de kirkelige virksomhetene

Riksrevisjonen rapporterte til Stortinget for 2007 at resultatindikatorer ikke var tatt i bruk for de kirkelige virksomhetene. Revisjonen for 2008 viser fortsatt at de kirkelige virksomhetene i svært liten grad har tatt i bruk resultatindikatorer. Departementet har opplyst at det har utarbeidet resultatindikatorer for 2009 som skal benyttes til rapportering på bevilgninger til prestetjenesten.

8) Innst.S. nr. 120 (2008–2009).

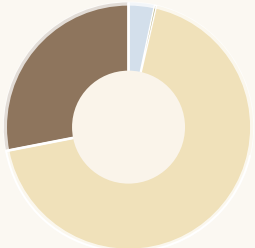
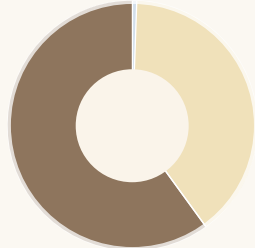
Kunnskapsdepartementet

1 Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	273	89 127	89 400	89 446	268
Inntekter		23 143		23 127	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Kunnskapsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt 44 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og fem avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
49	virksomheter	Utdanningsdirektoratet
9	fond*	Norges veterinærhøgskole
30	selskaper*	Kunsthøgskolen i Bergen
26	særlovsselskaper*	Høgskolen i Lillehammer
		Høgskolen Stord/Haugesund

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper og særlovsselskaper framkommer av Dokument 3:2. Fondenes regnskaper inngår i revisjonen av virksomhetene og har ikke fått egne avsluttende revisjonsbrev.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for at de underliggende virksomhetene gjennomfører sine aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets egne mål og prioriteringer. På universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har de fleste virksomheter en friere stilling enn i den øvrige statsforvaltningen. Som et ledd i styringen av sektoren gir departementet detaljerte føringer overfor virksomhetene når det gjelder rapportering og økonomisk/administrative forhold, blant annet hvordan regnskapene skal føres. Dette medfører at det hviler et særskilt oppfølgingsansvar på departementet overfor virksomhetene.

Styrenes rolle i universitets- og høyskolesektoren

Virksomhetene på UH-sektoren har alle et styre som øverste organ. Styrene har ansvaret for at virksomhetene holder faglig høy kvalitet og drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder samt de rammer og mål som er gitt. Videre skal styrene legge strategier og planer i samsvar med mål som er gitt av overordnet myndighet. Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon hvor målet har vært å vurdere hvordan styrene følger opp sitt ansvar og hvordan de har organisert arbeidet for å sikre at virksomhetene når sine mål. Undersøkelsen har vært gjennomført ved 14 virksomheter.

Kunnskapsdepartementet har gjennom lov, instruks og tildelingsbrev tydeliggjort styrenes rolle og ansvar på UH-sektoren. De siste års praksis med å trekke inn et representativt utvalg av styret på etatsstyringsmøtene, har bidratt ytterligere til dette.

Riksrevisjonens kontroll viser følgende eksempler på at styrene ikke har fulgt opp det ansvaret de har fått tildelt fra departementet:

- gjennomgående har ikke styrene utarbeidet instruks for virksomhetens daglige ledelse
- styrene har i liten grad ført tilfredsstillende tilsyn med virksomhetens daglige ledelse
- mange av styrene har ikke etablert et system for risikostyring i virksomheten

- det er ingen enhetlig praksis i hvordan styrene evaluerer effektivitet og måloppnåelse, og hvordan resultatene brukes i virksomhetsstyringen
- årsplan og en evaluering av styrets eget arbeid er ikke på plass i flere av styrene

Resultatet av revisjonen viser videre at det er noe variasjon mellom styrene når det gjelder godtgjørelse til styremedlemmer. Det kan i hovedsak forklares med store forskjeller i størrelse og egenart mellom virksomhetene. Det er også konstatert betydelige variasjoner i tildelt godtgjørelse mellom styremedlemmer i samme styre. Ved en virksomhet fikk studentrepresentantene vel kr 200 000 mens de eksterne styremedlemmene fikk kr 80 000.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det vil sørge for at virksomhetene utarbeider instruks for daglig ledelse. Her skal det legges til grunn at styrenes tilsynsarbeid skal variere med virksomhetenes størrelse, oppgaver og utfordringer. Videre forutsetter departementet at styret ved den enkelte virksomhet løpende vurderer kontrolltiltak overfor den daglige ledelsen som en del av den samlede virksomhetsstyringen. Kontrolltiltakene bør både omfatte oppfølgingen av målene som styret har satt for virksomheten, og de krav som er fastsatt gjennom lov, budsjettvedtak og tildelingsbrev.

I tildelingsbrevet for 2008 har departementet forutsatt at virksomhetene skal gjennomføre risikovurderinger for å kartlegge de viktigste risikoforholdene i arbeidet med å nå målene på sektoren. Departementet påpeker også at virksomhetenes risikostyring har vært prioritert og at det i den videre oppfølgingen vil se til at hele sektoren etablerer et fullverdig system for risikostyring. Videre uttaler departementet at omfang og frekvens av styrenes evalueringer skal baseres på risiko og vesentlighet. Kunnskapsdepartementet ser det som hensiktsmessig at virksomhetene har fleksibilitet når det gjelder fastsettelse av styregodtgjørelser, og at det på nåværende tidspunkt ikke er behov for å fastsette nasjonale retningslinjer for styregodtgjørelse.

Mål- og resultatstyring

UH-sektorens hovedmål om at virksomhetene skal oppnå resultater av høy internasjonal kvalitet i forskning og i faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, har vært utgangspunktet for Riksrevisjonens kontroll av mål- og resultatstyring. Kontrollen har vært avgrenset til departementets

styringsparameter "publikasjonspoeng per utdannings-, forsknings- og formidlingsstilling (UFF-stillinger)", og har vært utført ved 14 virksomheter. Produksjon av publikasjonspoeng har vært en komponent i finansieringssystemet for UH-sektoren siden 2006.

Publikasjonspoeng rapporteres fra forsknings-systemene til Database for statistikk om høyere utdanning (DBH). Dette er en database departementet blant annet benytter til å hente ut styringsinformasjon og data for beregning av årlig bevilgning til virksomhetene. Riksrevisjonen har med utgangspunkt i forsknings-systemene kontrollert virksomhetenes interne rutiner, oppfølging og rapportering av publikasjonspoeng.

Gjennomgangen av et antall publikasjoner viste at det på kontrolltidspunktet var flere tilfeller av avvik mellom informasjonen i den enkelte publikasjonen og den informasjonen som var lagt inn i forskningssystemet. Riksrevisjonens kontroller i forbindelse med rapporteringen til DBH viste at de fleste av avvikene da var korrigert av virksomhetene. Videre ble det konstatert at det ikke var sporbarhet mellom dataene i forskningssystemene og DBH. Dette medfører at det ikke kan bekreftes at informasjonen i DBH, som departementet blant annet bruker for å beregne virksomhetenes tildeling, er korrekte.

Virksomhetenes styrer og ledelse har i liten grad mulighet til å iverksette tiltak i løpet av året for å sikre at det oppnås tilfredsstillende uttelling på dette styringsparameteret det enkelte budsjettår. Dette med bakgrunn i at det tar lang tid fra en publikasjon påbegynnes til den blir publisert og dermed gir uttelling. Alle virksomhetene skal sette et måltall for antall publikasjonspoeng per utdannings-, forsknings- og formidlingsstilling. Virksomhetene har ikke en enhetlig forståelse av hvilke stillinger som inngår i de tre stillingskategoriene og dermed hva som er grunnlaget for styringsparameteret.

Departementet uttaler at det er kjent med at korrekte egenrapporterte data er problematisk for virksomhetene, men understreker at egenrapporterte data utgjør en liten og stadig synkende del av den totale rapporteringen. Kunnskapsdepartementet har vært i dialog med systemeier for det ene forskningssystemet i forbindelse med problemstillingen rundt sporbarheten, og opplyser at forholdet foreløpig ikke er

avklart. Departementet er videre kjent med virksomhetenes ulike forståelse av UFF-stillinger, og vil i tildelingsbrevet for 2010 presisere hvordan disse stillingene skal defineres for å sikre lik forståelse ved fastsettelse av måltallet.

Departementets tilskuddsforvaltning

Utgangspunktet for Riksrevisjonens vurdering av departementets tilskuddsforvaltning har vært revisjon av tilskudd til private høyskoler. Departementets saksbehandling og tilskuddsmottakernes økonomi, eierstruktur og dokumentasjon i forbindelse med studiepoengsproduksjonen har vært vurdert.

Departementet synes å ha etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av de krav som er stilt til tilskuddsmottakerne gjennom lov, forskrift og tildelingsbrev. Riksrevisjonen har ingen merknader av betydning til departementets forvaltning av tilskudd til private høyskoler. Når det gjelder studiepoengsproduksjonen var imidlertid kvalitetssikringen av dataene som overføres DBH, mangelfullt dokumentert ved flere virksomheter.

Departementet opplyser at det har merket seg at revisjonen viser mangler i dokumentasjonen vedrørende oppfølging av retningslinjene, og at dette vil bli tatt opp i det årlige dialogmøtet og tildelingsbrevet til de private høyskolene.

Lønn – undervisnings- og forskerstillinger

Særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår for undervisnings- og forskerstillinger ved universitetene og høyskolene innebar at undervisning og forskning ble synliggjort gjennom arbeidsplaner. Avtalen medførte at de tilsatte kunne arbeide inntil 300 timer ekstra per år uten krav til ytterligere dokumentasjon. Særavtalen opphørte for ni organisasjoner/fagforbund per 1. august 2006. For de øvrige organisasjonene falt ordningen bort fra 1. august 2007. Fra dette tidspunktet gjaldt de ordinære bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, hovedavtalen, hovedtariffavtalen og Statens personalhåndbok for alt vitenskapelig personell på sektoren.

Riksrevisjonen har for regnskapsåret 2008 foretatt kontroller av 20 virksomheter for å vurdere hvordan de har innrettet seg etter bortfall av særavtalen. Kontrollen viste at flere virksomheter fortsatt honorerer ekstraarbeid på grunnlag av avtalte timer, uten at det foretas noen form for tidsregistrering. Dette er et brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser som sier at det skal

foreligge en oversikt over hvor mye den enkelte har arbeidet. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved hvorvidt virksomhetene kan sikre seg at utbetalingene som foretas blir korrekte når det ikke foreligger noe form for tidsregistrering. Revisjonen har avdekket tilfeller hvor enkeltpersoner har fått honorert mer enn 1000 timer i tillegg til fast 100 prosent stilling.

Flere virksomheter har i løpet av året innført manuelle egenbaserte tidsregistreringssystemer i form av timelister, regneark og lignende. For enkelte av virksomhetene registreres kun arbeidstiden som overstiger normal arbeidsdag. Undersøkelsen viser at de systemene som er tatt i bruk ikke er tilstrekkelige for å oppfylle kravene i hovedtariffavtalen og Statens personalhåndbok. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om kravet til kontrollerbarhet blir tilstrekkelig ivarettatt.

Kunnskapsdepartementet uttaler at bortfallet av særavtalen er tatt opp med virksomhetene i ulike fora. Departementet understreker at den enkelte virksomhet har et selvstendig ansvar for å etablere et system som tilfredsstillende regelverket. Tidsregistrering er et fast tema i dialogmøter med enkeltinstitusjoner og tas opp som orientingssak på etatsstyringsmøtet i 2009. Videre har departementet tatt initiativ til å innhente tilbud om et felles tidsregistreringssystem for sektoren som tilfredsstillende kravene i hovedtariffavtalen og Statens personalhåndbok.

Anskaffelser

Riksrevisjonen har revidert anskaffelser ved 16 virksomheter på UH-sektoren. Merknadene er i stor grad sammenfallende med tilsvarende forhold som er tatt opp tidligere år, senest for regnskapsåret 2006.

Følgende brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser er registrert:

- bruk av direkte kjøp ved anskaffelser over terskelverdiene uten at dette er begrunnet i henhold til regelverket
- mangler ved anskaffelsesprotokoller
- manglende innhenting av skatteattester og HMS-erklæringer
- manglende rutiner for registrering av eiendeler

Departementet uttaler at anskaffelser har vært tema på de regionale samlingene med virksomhetene og i dialogmøtene med enkeltvirksomheter hvor det har vært behov for det. Departementet opplyser at det følger arbeidet på UH-sektoren når det gjelder innføring av

anskaffelsessystemer som skal gi bedre styring og kontroll av virksomhetenes anskaffelser gjennom hele prosessen.

Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Virksomhetenes etterlevelse av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) har vært fulgt opp av Riksrevisjonen de seneste årene. Enkelte av revisjonens tidligere merknader har virksomhetene nå fått på plass, men for et flertall av de kontrollerte virksomhetene er det fortsatt noen gjennomgående svakheter som gjenstår:

- det blir ikke utarbeidet periodiserte budsjetter for prosjektene
- virksomhetene har ikke dokumentert at inngåtte prosjekter er av faglig interesse
- i prosjektporteføljene er det prosjekter hvor det ikke har vært aktivitet i løpet av 2008 uten at prosjektene er avsluttet

Riksrevisjonen er kjent med at det nye regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet først ble gjort kjent for virksomhetene i desember 2007, men at det i stor grad er en videreføring av tidligere regelverk. Departementet har vært tydelig på at det nye regelverket gjelder fra 1. januar 2008, med unntak av klassifisering av prosjekter hvor det er en overgangsordning.

Departementet opplyser at de mangler som Riksrevisjonen har konstatert tidligere år, er påpekt overfor virksomhetene i tildelingsbrevene for 2008 og 2009. Forholdene vil bli tatt opp i den dialogen departementet i ulike sammenhenger har med virksomhetene på sektoren.

Presentasjon av regnskapene på universitets- og høyskolesektoren

Års- og tertialregnskap skal i henhold til styrings signaler fra Kunnskapsdepartementet avlegges av virksomhetens øverste organ. Riksrevisjonen har for 2008-regnskapene tatt opp at et flertall av disse ikke er formelt avlagt av styrene eller den styret bemyndiger før de oversendes departementet og Riksrevisjonen.

UH-sektoren avlegger regnskaper basert på prinsipper fastsatt i statlige regnskapsstandarder og føringer fra Kunnskapsdepartementet. Det er fremdeles problemer i sektoren med å etterleve regelverk, retningslinjer og føringer. Det er spesielt forhold knyttet til etterlevelse av Statlig regnskapsstandard 1, noteoppsett og spesifisering av kontantstrømsanalysene hvor forskjellene i tilpasningene er størst. Dette gjør det vanskelig å

sammenligne regnskapene på tvers av sektoren. Hensikten med innføring av retningslinjer for å oppnå sammenlignbar informasjon og enhetlig praksis, er dermed ikke innfridd. En årsak til forskjellene synes å være at departementet gjennomfører endringer uten at effekten og innholdet i endringene i tilstrekkelig grad kommuniseres med virksomhetene.

Departementet uttaler at det legger vekt på at regnskapene skal avlegges av styret i den enkelte virksomhet eller den styret bemyndiger, og at dette er understreket i brev til virksomhetene i desember 2008. Departementet forutsetter at virksomhetene følger de foreløpige statlige regnskapsstandardene og andre forhold av betydning for vurdering av regnskapsavleggene. Departementet opplyser også at det i de regionale møtene høsten 2009 og i brevet om avslutning og presentasjon av regnskapet for 2009, vil understreke betydningen av at virksomhetene følger regningslinjene. For å oppdatere kompetansen på kontantstrømsanalyse, skal departementet arrangere et seminar for virksomhetene.

Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren

Om lag 20 virksomheter i UH-sektoren har i forbindelse med avleggelse av årsregnskapet for 2008, presentert en åpningsbalanse per 1. januar 2008 som omfatter alle eiendeler virksomhetene disponerer. Riksrevisjonen har gjennomført enkelte kontroller av eksistens, virksomhetenes dokumentasjon av verdsettelse, tilhørighet, etablering av rutiner og styrets rolle.

Kontrollen viste at i enkelte virksomheter er grunnlagsdokumentasjonen i liten grad etterprøvbart og det foreligger lite dokumentasjon av verddivurderingene. Dette medfører at det er usikkerhet knyttet til eiendelenes balanseverdi og avskrivningskostnadene. Revisjonen har også vist at det for halvparten av virksomhetene mangler retningslinjer som skal sikre ajourhold av eiendelsregisteret, korrekte verdier og størrelser i regnskapet.

Departementet uttaler at det legger vekt på at virksomhetene følger gjeldende bestemmelser. I de tilfeller hvor det stilles spørsmål ved grunnlagsdokumentasjonen, opplyser Kunnskapsdepartementet at det vil foreta en vurdering av innsendt materiale.

Leveranse av tjenester fra utlandet

Ifølge lov om merverdiavgift med tilhørende forskrift skal virksomheter som kjøper tjenester som kan fjernleveres fra utlandet, innberette og betale merverdiavgift for tjenesten i Norge. Dette for å skape konkurransenøytralitet mellom norske og utenlandske tjenesteytere. Det er en forutsetning at tjenesten er avgiftspliktig ved innenlandsk omsetning.

Revisjonen har vist at et flertall av de undersøkte virksomhetene på UH-sektoren ikke var kjent med dette regelverket. Videre viste regnskapsanalyser at flere av virksomhetene som var klar over regelverket, hadde kjøpt denne type tjenester uten at merverdiavgift var beregnet og innberettet. Konsekvensen av de svakheter og mangler som her er omtalt er at sektoren som helhet har unnlatt å innberette og betale merverdiavgift for flere millioner kroner.

Departementet opplyser at det er kjent med utfordringene knyttet til håndtering av denne type merverdiavgift. Med bistand fra et konsulent-selskap gjennomføres en kartlegging av virksomhetenes praksis på dette området. Med bakgrunn i resultatene fra denne kartleggingen informerer departementet om at det vil vurdere videre tiltak for å sikre en riktig håndtering av merverdiavgiften.

Overføring av arbeidsgiveransvar

Riksrevisjonen er gjort kjent med at Universitetet i Bergen i 2007 ønsket å avslutte ansettelsesforholdet til sin daværende direktør. Den tidligere direktøren har siden 2007 hatt stilling som spesialrådgiver ved universitetet.

Revisjonen er videre gjort kjent med at departementet har godkjent en forretningsmessig avtale mellom universitetet og en selvstendig stiftelse. Avtalen innebærer at stiftelsen overtar arbeidsgiveransvaret med tilhørende økonomiske forpliktelser. Dette ble gjort ved å ansette vedkommende i en nyopprettet stilling som direktør for stiftelsen. Tidligere har den ansatte kun vært forretningsfører for stiftelsen. Avtalen innebærer videre at virksomheten dekker de ekstra kostnadene overtakelsen av arbeidsgiveransvaret medfører for stiftelsen.

Avtalen beløper seg til i overkant av kr 900 000 årlig, med tillegg av sosiale kostnader. Utover dette vil vedkommende fortsatt motta honorar for å være stiftelsens forretningsfører. Forpliktelsen overfor den ansatte gjelder til vedkommende sier

opp sin stilling i stiftelsen, dog senest i 2015. Dette medfører at universitetets arbeidsgiveransvar nå har opphørt, men at de økonomiske forpliktelsene fortsetter gjennom utbetaling til stiftelsen. Stiftelsen har, i likhet med flere tilsvarende stiftelser, som formål å støtte forskning blant annet ved Universitetet i Bergen. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om det ligger innenfor universitetets og departementets fullmakt å inngå en avtale som forplikter staten i flere år framover.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det har vært i løpende dialog med virksomheten om saken, og kommet til at inngåelse av avtalen ligger innenfor virksomhetens fullmakter. Videre uttaler departementet at avtalen ikke er i strid med Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet opplyser også at det legger til grunn at motytelsen virksomheten mottar for utbetalingene er direktør-tjenester som sikrer at stiftelsen forvaltes på en måte som kommer virksomhetens faglige aktiviteter til gode.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Utdanningsdirektoratet

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet til Utdanningsdirektoratet. Merknadene er knyttet til mangler ved fullstendighet og pålitelighet i det konsoliderte regnskapet, svakheter ved internkontrollen og svakheter ved direktoratets tilskuddsforvaltning.

Direktoratets konsoliderte regnskap

Det konsoliderte regnskapet består av belastninger på direktoratets kapitler foretatt av blant annet fylkesmennene. Innrapportering fra fylkesmennene til direktoratet skjer manuelt ved hjelp av regneark. Rapporteringen er ikke verifiserbar mot dokumentasjonen fra kasserapporter eller regnskapsrapporter. I tillegg til at ordningen er ressurskrevende og lite rasjonell, skaper dette usikkerhet ved om regnskapets krav til fullstendighet og pålitelighet er tilstrekkelig ivaretatt.

Internkontroll

Det er på flere områder påvist svakheter ved internkontrollen i Utdanningsdirektoratet. Direktoratet mottar midler til finansiering av utvikling og drift av to ikt-baserte støttesystemer på to ulike kapitler. Direktoratet omposterte på slutten av 2008 kostnader på 5,4 mill. kroner mellom disse to kapitlene. Omposteringen ble

begrunnet med overforbruk på det ene kapitlet. Direktoratet har senere opplyst at fakturaer (utgifter) ikke kan henføres direkte til det enkelte kapittel, men fordeles ut fra en vurdering av utgiftens art og formål.

Direktoratet har ikke tilfredsstillende rutiner for dokumentasjon ved bestilling og kontroll av varer og tjenester. Det er manglende dokumentasjon av fakturaer, manglende henvisninger til avtale/kontrakt og mangler knyttet til avrop på rammeavtaler.

Virksomheten følger ikke fastsatte retningslinjer for representasjon og bevertning i Statens personalhåndbok. Revisjonen viser at det er vesentlige mangler ved bilagene og vesentlige avvik fra regelverket. Kontrollen viste blant annet feil bruk av satser, manglende skriftlige vurderinger av om arrangementet gjaldt representasjon, og manglende opplysninger om arrangementets varighet.

Departementet uttaler at de tiltak direktoratet har iverksatt eller planlagt iverksatt, møter de utfordringene Riksrevisjonen har påpekt. Departementet vil følge med på Utdanningsdirektoratets oppfølging av tiltakene.

Tilskudd til private skoler i utlandet

Utdanningsdirektoratet er tillagt myndighetsutøvelsen i forvaltningssaker knyttet til lov om privatskoler. Myndighetsutøvelsen omfatter godkjenning av privatskoler med rett til stats-tilskudd, forvaltning av tilhørende regelverk og tilsyn. Direktoratet har delegert forvaltnings- og tilsynsoppgavene videre til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, herunder forvaltning av tilskudd til norske skoler i utlandet.

Riksrevisjonen har kontrollert direktoratets forvaltning av tilskuddet til private skoler i utlandet, herunder fylkesmannens gjennomføring av oppgavene. Det er i tillegg gjennomført kontroller på tre norske skoler i Spania og en skandinavisk skole i Belgia. Disse skolene mottok 42,5 mill. kroner i tilskudd i 2008. Det utgjør 38 prosent av de bevilgede tilskuddsmidlene til private skoler i utlandet.

Direktoratet følger ikke opp Fylkesmannens forvaltning av tilskuddet på en tilstrekkelig måte. Kontrollen viste blant annet at det går opptil 10–12 år mellom hvert stedlig tilsyn utført av Fylkesmannen. I tillegg viser revisjonen at Fylkesmannen i liten grad har en metodisk

utvelgelse av skoler for tilsyn, og tilsynsrapportene er kun avviksbaserte og gir lite informasjon om helhet i gjennomførte vurderinger. Økonomikontroll er lavt prioritert når det gjelder tilsynenes omfang.

Riksrevisjonens kontroll viste at skolenes regnskaper var mangelfulle med hensyn til dokumentasjon. Kontrollen viste videre at enkelte skoler tok mer i skolepenger enn det regelverket tillater. Beregningen av skolepengene var også for dårlig dokumentert.

Departementet uttaler at det ser behovet for å styrke tilsynet med private skoler i utlandet, og at dette kan gjøres gjennom opprettelse av en enhet i direktoratet som får særskilt ansvar for dette. Departementet uttaler videre at direktoratet har varslet en gjennomgang av krav som stilles i tilskuddsbrevet til de private skolene i utlandet og at direktoratet vil ta med seg resultatene fra Riksrevisjonen i struktureringsarbeidet av tilsynsvirksomheten ved privatskoler.

2.2 Norges veterinærhøgskole

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Norges Veterinærhøgskole. Merknadene er blant annet knyttet til brudd på regelverk, manglende rutiner og sporbarhet.

Anskaffelser

Revisjonen har funnet brudd på anskaffelsesregelverket. Blant annet har høgskolen kjøpt inn konsulent- og vikartjenester over nasjonal terskelverdi uten å gjennomføre anbudsrunder. Høgskolen har engasjert en konsulent som fungerende økonomidirektør. Anskaffelsen ble knyttet til en tidligere inngått avtale. Dette ble gjort uten at avtalen ga dekning for det og høgskolen har dermed omgått lovens krav om anbudskonkurranse.

En tredjedel av innkjøpsbilagene revisjonen kontrollerte, manglet tilstrekkelig dokumentasjon og sporbarhet. Høgskolen hadde blant annet gjennomført utbetalinger uten å dokumentere budsjett disponeringsmyndighet. Det var også foretatt innkjøp basert på gamle avtaler hvor det ikke eksisterte tilstrekkelige kontrollspor. Det var derfor ikke mulig å verifisere at alle utbetalingene i regnskapsåret 2008 vedrørte virksomheten.

Revisjonen for 2006 viste at hele tre fjerdedeler av høgskolens ansatte hadde bestillingsfullmakt, mens bilagskontrollen viste mangelfull forståelse av regelverket. For å bedre kvaliteten på anskaf-

felsesområdet iverksatte høgskolen blant annet tiltak for å redusere antall innkjøpere. Revisjonen har vist at oppfølgingen av disse tiltakene har vært noe mangelfull. I rapporteringen til departementet for regnskapsåret 2007 informerte høgskolen om en større reduksjon i antall ansatte med bestillingsfullmakt. Revisjonen for 2008 har vist at den faktiske reduksjonen av innkjøpere var om lag halvparten av det som ble rapportert for 2007.

Lønn

Riksrevisjonen fant svikt i rutinene knyttet til lønnsutbetalinger. Høgskolen har hatt uklare rutiner for lønnskoder, og har derfor feilkategorisert overtidsutbetalinger. Faktisk arbeidet overtid har ikke framkommet i lønnsystemet, noe som har vanskeliggjort intern kontroll og sikring av at virksomheten følger kravene i Statens personalhåndbok. Dette har medført brudd på arbeidsmiljølovens maksgrenser for ekstraarbeid. Fulltidsansatte har fått utbetalt lønn som selvstendig næringsdrivende, noe som medfører risiko for feil i beregning av skattetrekk og arbeidsgiveravgift. Høgskolen har også vært forsinket i innrapporteringen til Statens pensjonskasse og Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.

Regnskap

Høgskolen mangler rutiner for oppdatering av kunde- og leverandørregistrene, noe som kan gjøre transaksjoner vanskelig å spore. Revisjonen har funnet dupliserte føringer på begge registrene. Dette vanskeliggjør virksomhetens egen kontroll av omfanget av transaksjonene den har gjennomført med hver enkelt leverandør eller kunde. Dette kan blant annet føre til at virksomheten bryter anskaffelsesregelverket uten at dette fanges opp av det interne kontrollsystemet.

Departementet uttaler at det forutsetter at Norges veterinærhøgskole innretter forvaltningen av anskaffelser og lønn slik at det i framtiden ikke oppstår risiko for brudd på regelverket. For å sikre framdrift og kvalitetssikring i arbeidet, opplyser departementet at det vil vurdere behovet for et oppfølgingsprosjekt, og vil videre ta opp revisjonens merknader med høgskolen i styringsdialogen.

2.3 Kunsthøgskolen i Bergen

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Kunsthøgskolen i Bergen. Merknadene er knyttet til manglende sporbarhet, internkontroll og styring.

Revisjonen har avdekket feil og mangler i de fleste ledd knyttet til lønns- og reiseutbetalingene ved høgskolen. Rutinebeskrivelsene som eksisterer vurderes å være mangelfulle, og funn fra revisjonen tyder på at høgskolen har ulik praksis for å håndtere samme type avtaler, transaksjoner og prosesser. Dette gjelder også for kostnader som vedrører representasjon og bevertning. En stor del av de kontrollerte bilagene mangler vesentlig dokumentasjon, og er lite sporbare. Det er derfor vanskelig for revisjonen å verifisere at beløpene er korrekte og at kostnadene vedrører virksomheten.

Det er ledelsens særskilte ansvar at virksomheten følger det statlige regelverket. Riksrevisjonen ser derfor svært alvorlig på at det i stor grad er toppledelsen selv som har brutt regelverket i forhold til reiser, representasjon og bevertning.

Styret har nedsatt et utvalg bestående av blant annet eksterne styrerepresentanter for å følge opp saken. For å få ytterligere kjennskap til omfanget av forholdene som er tatt opp i Riksrevisjonens brev, har utvalget søkt ekstern bistand. Det er i tillegg utarbeidet en tiltaksplan som konkretiserer hvilke aktiviteter som skal igangsettes for å forbedre påpekte svakheter.

Departementet uttaler at det viser til at styret ved Kunsthøgskolen i Bergen har besluttet å iverksette en gjennomgang som etter planen skal være ferdig innen juni 2009. Departementet vil vurdere høgskolens tiltaksplan og videre oppfølging når rapporten fra gjennomgangen foreligger.

2.4 Høgskolen i Lillehammer

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Høgskolen i Lillehammer. Merknadene er knyttet til manglende sporbarhet, internkontroll og styring.

Det er manglende samsvar i årsregnskapet for 2008 når det gjelder avregning av den bevilgningsfinansierte virksomheten i resultatregnskapet sett i forhold til endring i balansen og tilhørende note til regnskapet. Det er også avvik fra regnskapsmalen i høgskolens gruppering av konti og oppsett av noter. Høgskolen har videre ikke benyttet Forpliktelsesmodellen som skal legges til grunn ved aktivering av varige driftsmidler og bokføring av avskrivninger. Dette gjør at regnskapet for 2008 på dette området ikke framstår som korrekt. Det er også svikt i rutinene som skal sikre at prosjekter blir regnskapsmessig riktig behandlet med den konsekvens at virksomhets-

kapitalen framstår med et høyere beløp enn det som hadde vært tilfelle hvis regnskapsføringen hadde vært korrekt. Dette medfører at det kan reises tvil om det avlagte årsregnskapet presentasjonsmessig og bokføringsmessig i tilstrekkelig grad oppfyller de krav til regnskapsføring som er gjeldende for sektoren.

Faktaboks: Forpliktelsesmodellen

Forpliktelsesmodellen skal i henhold til statlige regnskapsstandarder legges til grunn i staten ved balanseføring av varige driftsmidler. Modellen innebærer at de varige driftsmidlene har sin motpost på balansens passivside i form av en forpliktelse, og at forpliktelsen reduseres parallelt med at avskrivninger foretas.

Høgskolen har iverksatt flere tiltak for å sikre at svakheter som er påpekt i årsregnskapet blir forbedret. Det er igangsatt et arbeid for å revidere økonomihåndboken og utarbeide en håndbok for gjennomføring av regnskapsavslutninger.

Departementet uttaler at det forventer at høgskolen iverksetter nødvendige tiltak for å etablere gode rutiner for regnskapsføringen og vil ta dette opp med høgskolen i et dialogmøte. Høgskolen vil bli bedt om å organisere arbeidet som et prosjekt og rapportere til departementet etter en fastsatt plan. Departementet opplyser videre at det i styringsdialogen med høgskolen vil følge opp at tiltakene blir gjennomført.

2.5 Høgskolen Stord/Haugesund

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Høgskolen Stord/Haugesund. Merknadene er knyttet til en fordring i regnskapet.

Høgskolen Stord/Haugesund solgte for flere år siden avdelingen for sikkerhetsopplæring til ResQ Haugesund AS (ResQ). Noen av de tilsatte ved avdelingen ønsket ikke å gå over i det nye selskapet og ble derfor værende igjen som ansatte ved høgskolen mot at de skulle leies ut til ResQ. Høgskolen har fakturert ResQ for det arbeidet disse har ytt overfor selskapet. Den delen av lønnsutgiftene som ikke var refunderbar fra ResQ, ble balanseført som en fordring på selskapet. Fordringen har stått uendret i regnskapet i 2007 og 2008 og er per 31. desember 2008 på ca. 6,1 mill. kroner.

Riksrevisjonen påpekte i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2007 at fordringen på ResQ framsto som et krav høgskolen har på

seg selv, og derfor ikke reelt. Høgskolen uttalte i sitt svar at fordringen ville bli ført ut av regnskapet. Det har imidlertid ikke vært noen utvikling i saken og forholdet ble derfor tatt opp på nytt i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2008. Fordringen utgjør 7,5 % av balanseverdien i regnskapet og vel 70 % av opp-tjent virksomhetskapskapital, og er ikke omtalt i høgskolens noter til regnskapet. Høgskolen beklager at forholdet ikke ble gjort opp i 2008.

Departementet uttaler at det vil følge opp forholdet overfor høgskolen og se til at fordringen føres ut av regnskapet i samsvar med bestemmelsene om korrigerende av feil i Statlig regnskapsstandard 3.

3 Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Statens lånekasse for utdanning

I forbindelse med revisjonen for regnskapet 2006 tok Riksrevisjonen opp enkelte forhold vedrørende arbeidet med å modernisere Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen). Lånekassen avsluttet i 2006 et avtaleforhold med en leverandør om ny ikt-løsning. Stortinget vedtok å bevilge midler til det reviderte moderniseringsarbeidet i Lånekassen.¹ Det ble i 2008 inngått kontrakt med en ny leverandør etter at det ble utarbeidet et revidert styringsdokument med endret tids- og kostnadsramme for det videre fornyingsarbeidet.

Departementet opplyser at det per april 2009 rapporteres om et tidsavvik på om lag fire måneder for første fase i prosjektet etter skifte av leverandør. Videre opplyser departementet at de neste fasene planmessig er skjøvet tilsvarende ut i tid og at det vil bli utarbeidet et nytt styringsdokument i forbindelse med avslutningen av fase 1 og påbegynnelse av fase 2. Når fase 1 er slutført, vil den forventede forsinkelsen bedre kunne estimeres. Departementet opplyser også at det vil varsle Stortinget om forventet forsinkelse.²

Det rapporteres ikke om kvalitative avvik i leveransene per april 2009. De øvrige prosjektene i programmet er avsluttet eller pågår uten nevneverdige avvik.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

1) Jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2007–2008) og St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kunnskapsdepartementet.

2) Jf. St.prp. nr. 1 (2009–2010).

3.2 Forskningsfinansiering ved Norges forskningsråd

Riksrevisjonen hadde i 2007 merknader til Forskningsrådets utbetalingsrutiner, sett i lys av den store andelen ubrukte bevilgninger på universitets- og høyskolesektoren. Forskningsrådet fulgte opp forholdet i form av tre hovedtiltak. To av tiltakene var å begrense utbetaling for 3. tertial 2008 på prosjekter som allerede hadde fått for mye penger og systemmessige tiltak både hos Forskningsrådet og UH-sektoren. Departementet stoppet det videre arbeidet med det tredje hovedtiltaket som gikk ut på å kartlegge årsakene til vesentlige avvik mellom bevilgning og forbruk. Arbeidet skulle også skaffe Forskningsrådet nødvendig dokumentasjon for vesentlige poster i regnskapet.

Departementet uttaler at det må gjøres en avveining av ressursbruk og kravet om realistisk budsjettering. Kunnskapsdepartementet mener at gevinsten ved å gjennomføre det nevnte tiltaket ikke står i et rimelig forhold til den administrative byrde tiltaket ville medføre. Departementet opplyser at det vil følge opp saken videre i dialog med universitets- og høyskolesektoren og Forskningsrådet, og at saken blant annet har vært tema i et møte mellom partene våren 2009. I tillegg informerer departementet om at Forskningsrådet vil innføre en fast ekstra-kontroll etter periodeavslutning for 2. kvartal.

Saken avsluttes.

3.3 Gaveforsterkningsordningen

Riksrevisjonen hadde i 2007 merknader til at Norges forskningsråd hadde utbetalt gaveforsterkningsmidler til tre stiftelser i strid med departementets retningslinjer for gaveforsterkningsordningen.

Kunnskapsdepartementet har opplyst at Stortinget har gitt samtykke til at departementet kan gi avkall på krav om tilbakebetaling av gaveforsterkning på 131,25 mill. kroner som er utbetalt i strid med retningslinjene til Bergens forskningsstiftelse, Bergens medisinske forskningsstiftelse og Tromsø forskningsstiftelse.³

Saken avsluttes.

3.4 Evaluering av EUs rammeprogrammer for forskning og teknologisk utvikling

Den europeiske revisjonsretten gjennomførte i 2007 i samarbeid med EFTA Board of Auditors

3) Jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2008–2009)

(EBOA) en felles revisjon av Den europeiske kommisjonens system for forskningsevaluering. Med bakgrunn i rapporten innhentet Riksrevisjonen Kunnskapsdepartementets synspunkter på rapporten i egenskap av koordinator for den norske deltakelsen i EUs rammeprogrammer for forskning. Riksrevisjonen understreket i sin uttalelse⁴ viktigheten av at departementet følger opp og bruker de kanaler som står til rådighet for å sikre at de norske interessene i programmene blir tilfredsstillende ivaretatt.

Departementet har uttalt at det ser positivt på at EBOA og den europeiske revisjonsretten har gjennomført en revisjon av Kommisjonens arbeid med evalueringer av EUs rammeprogrammer for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter. Rapporten og EUs eget arbeid med evalueringer er et viktig bakteppe for arbeidet med å sikre best mulig norsk utnyttelse av mulighetene i rammeprogrammet. Departementet opplyser at det har nær dialog med Norges forskningsråd og berørte departementer i sitt koordineringsarbeid og har utarbeidet en egen strategi for Norges samarbeid med EU om forskning og utvikling. Det gjøres nå en evaluering av Norges deltakelse i det sjette og begynnelsen av det syvende rammeprogrammet. Evalueringen skal ferdigstilles sommeren 2009.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Styrenes rolle i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen viser til at styrene på UH-sektoren er virksomhetenes øverste organ, noe som blant annet innebærer ansvar for strategier, effektiv drift, høy faglig kvalitet og å sikre måloppnåelse. Riksrevisjonen konstaterer at flere av styrene ikke har fulgt opp en del sentrale krav som er stilt i lov, instruks og tildelingsbrev. Årsplan og evaluering av styrets eget arbeid er ikke på plass i flere av styrene. Videre er manglende risikovurderinger, manglende utøvelse av tilsynsansvar med daglig ledelse samt ulik/manglende bevissthet knyttet til evalueringer av effektivitet og måloppnåelse, forhold styrene ikke har implementert tilfredsstillende ved flere av virksomhetene. I tillegg vil Riksrevisjonen påpeke at det er stor variasjon i godtgjørelsen mellom styremedlemmer ved ett styre hos en av virksomhetene.

4) Jf. Dokument nr. 1 (2008–2009)

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet på en tilstrekkelig måte har formidlet gjeldende krav og forventninger overfor styrene. Dette med bakgrunn i at tilstrekkelig tilsyn, evalueringer og risikostyring ikke er på plass eller er behandlet svært ulikt ved virksomhetene. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om departementet bør utarbeide retningslinjer for godtgjørelse av styremedlemmer da det er styret hvor de enkelte styremedlemmene godtgjøres svært forskjellig.

4.2 Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen viser til at målet på UH-sektoren om å oppnå forskning av høy internasjonal kvalitet blant annet skal nås gjennom publisering av forskningspublikasjoner. Riksrevisjonen har konstatert flere tilfeller av avvik mellom informasjonen i den enkelte publikasjonen og den informasjonen som var lagt inn i forskningssystemene. Riksrevisjonens kontroll i forbindelse med rapporteringen til DBH viste at de fleste av avvikene da var korrigert av virksomhetene. Videre ble det konstatert at det ikke var sporbarhet mellom dataene i forskningssystemene og DBH. Det ble også konstatert at det i liten grad var mulig å iverksette styringstiltak mot dette styringsparameteret gjennom året, og at virksomhetene hadde ulik forståelse for måltallet de skulle sette basert på antall publikasjonspoeng per utdannings-, forsknings- og formidlingsstilling.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de data virksomhetene har rapportert inn, og som gjennom finansieringssystemet er en del av grunnlaget for den enkelte virksomhets bevilgning, er tilstrekkelig pålitelig og etterprøvable. Det stilles også spørsmål ved om styringsparameteret er egnet til å styre etter siden virksomhetene i liten grad har mulighet til å påvirke publikasjonspoengsproduksjonen innen det enkelte budsjettår, og at virksomhetene har ulike tolkninger av hva utdannings-, forsknings- og formidlingsstilling er.

4.3 Departementets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen viser til at departementet synes å ha etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av tilskudd til private høyskoler. Riksrevisjonen merker seg likevel at mangelfull dokumentasjon vedrørende kvalitetssikring av studiepoeng er en generell svakhet som vil bli tatt opp i det årlige dialogmøtet og i tildelingsbrevet til de private høyskolene.

4.4 Lønn – bortfall av særavtalen

Riksrevisjonen viser til at særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår falt bort fra 1. august 2007 for alle undervisnings- og forskerstillinger ved universitetene og høyskolene. Revisjonen konstaterer at flere virksomheter, over ett år etter særavtalens bortfall, fortsatt honorerer ekstraarbeid på grunnlag av avtalte timer, uten at det foretas noen form for tidsregistrering. Revisjonen har videre vist at tidsregistreringssystemene som er tatt i bruk ved enkelte virksomheter, ikke er tilstrekkelige til å oppfylle kravene i hovedtariffavtalen og Statens personlånhandbok. Riksrevisjonen stiller seg kritisk til at sektoren i liten grad har tatt inn over seg at regelverket er endret etter at særavtalen falt bort. Det stilles derfor spørsmål ved om departementets kontroll og oppfølging av virksomhetenes etterlevelse av nytt regelverk, har vært tilstrekkelig.

4.5 Anskaffelser

Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser er blant annet viktig for å sikre en forsvarlig bruk av offentlige midler og forebygge misligheter og korrupsjon. Riksrevisjonen konstaterer at etterlevelsen av anskaffelsesregelverket ikke er tilstrekkelig forbedret til tross for de tiltak virksomhetene og departementet har iverksatt de senere år. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de nye anskaffessystemene som skal implementeres på UH-sektoren vil forhindre lignende brudd på regelverket for ettertiden. Det bes videre opplyst når systemene forventes å være fullt ut implementert.

4.6 Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Riksrevisjonen har revidert etterlevelsen av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet på UH-sektoren. Det konstateres at det fortsatt er gjennomgående svakheter knyttet til etterlevelsen av regelverket.

4.7 Presentasjon av regnskapene på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen viser til at regnskapene for et flertall av virksomhetene ikke avlegges av virksomhetens øverste organ. I tillegg har virksomhetene på universitets- og høyskolesektoren fremdeles utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverk, retningslinjer og føringer fra Kunnskapsdepartementet. Riksrevisjonen har også tidligere år hatt bemerkninger til blant annet styrets involvering og oppsett av noter. Det stilles derfor spørsmål ved hvorvidt effekten og konsekvensen av gjennomførte endringer i tilstrekkelig grad kommuniseres med virksomhetene da det er store

ulikheter i hvordan den enkelte virksomhet tilpasser seg departementets føringer.

4.8 Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen viser til at om lag 20 virksomheter på universitets- og høyskolesektoren i forbindelse med regnskapsavlegget for 2008 presenterte en åpningsbalanse per 1. januar 2008 som omfattet alle eiendeler virksomheten disponerer. Riksrevisjonen er kritisk til at grunnlagsdokumentasjonen for åpningsbalansen i enkelte av virksomhetene i liten grad er etterprøvbare, og at det foreligger lite dokumentasjon av verdivurderingene for noen av virksomhetene. For halvparten av virksomhetene konstateres det at det mangler retningslinjer som skal sikre korrekte verdivurderinger for ettertiden. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets oppfølging i implementeringsfasen har vært tilstrekkelig.

4.9 Leveranse av tjenester fra utlandet

Riksrevisjonen viser til at virksomhetene på UH-sektoren i liten grad er kjent med merverdiavgiftlovens bestemmelse om at virksomheter som kjøper tjenester som kan fjernleveres fra utlandet, skal innberette og betale merverdiavgift for tjenesten i Norge. Konsekvensen av dette er at sektoren har unnlatt å innberette og betale merverdiavgift, noe som skaper konkurransevridning mellom norske og utenlandske tjenesteytere. Riksrevisjonen ber opplyst årsaken til at departementet ikke har tatt tak i denne problemstillingen på et tidligere tidspunkt.

4.10 Overføring av arbeidsgiveransvar

Riksrevisjonen konstaterer at Kunnskapsdepartementet har godkjent en avtale mellom Universitetet i Bergen og en selvstendig stiftelse om dekning av stiftelsens kostnader knyttet til en nyopprettet stilling som direktør for stiftelsen. Kunnskapsdepartementet har ikke opplyst hvilken hjemmel som ligger til grunn for å kunne godkjenne en avtale som løper over flere år og som medfører en økonomisk forpliktelse av denne karakter. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om departementet har fullmakt til å godkjenne denne avtalen. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om departementet med utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger, kan forsvare slike økonomiske disposisjoner overfor en konkret stiftelse.

4.11 Avsluttende revisjonsbrev med merknader

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Utdanningsdirektoratet, Norges veterinærhøgskole, Kunsthøgskolen i Bergen, Høgskolen i Lillehammer og Høgskolen Stord/Haugesund har mottatt revisjonsbrev med merknad. Revisjonen viser at departementet fortsatt har utfordringer i styringen av underliggende virksomheter. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved departementets oppfølging og bruk av virkemidler i forhold til kvaliteten på de omtalte virksomhetenes regnskaper.

Riksrevisjonen ber spesielt om departementets kommentar til at det ved Kunsthøgskolen i Bergen er ledelsen som er ansvarlig for de påpekte forhold.

Utdanningsdirektoratet har fått påvist mangler ved fullstendighet og pålitelighet i det konsoliderte regnskapet. Riksrevisjonen mener det er viktig at Utdanningsdirektoratet har mulighet for å verifisere tallene som legges til grunn for det samlede regnskapet og at det er potensial for en mer effektiv og sikker prosess knyttet til innrapportering til, og konsolidering av direktoratets regnskap. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om departementet bør stille klarere krav til mer effektive rapporteringsprosesser der fylkesmannsembetene er involvert.

Riksrevisjonen vil bemerke at en vesentlig del av funnene fra revisjonen er knyttet til hvordan departementet og Utdanningsdirektorat har styrt delegert oppgaveløsning knyttet til tilsyn med private skoler i utlandet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om direktoratet har hatt tilstrekkelig styring med kvaliteten på det arbeidet som utføres av fylkesmannen.

Videre vil Riksrevisjonen påpeke at funn fra revisjonsbesøk ved norske skoler i utlandet gir grunn til å stille spørsmål ved om tilskuddsmidlene benyttes etter forutsetningen.

Riksrevisjonen bemerker generelt at mange svakheter innen Kunnskapsdepartementets ansvarsområde er påpekt gjennom flere år. Departementet har gjentatte ganger svart at de påpekte forhold vil bli tatt opp i styringsdialogen med, og i tildelingsbrev til, virksomhetene. Selv om Riksrevisjonen ser på dette som positive tiltak, reises det likevel spørsmål ved om departementet bør organisere arbeidet på en slik måte at det kan bli bedre i stand til å kontrollere og vurdere om gitte pålegg blir fulgt. På bakgrunn

av at Kunnskapsdepartementet har 49 underliggende virksomheter, er det viktig å iverksette nødvendige tiltak i tide. Spesielt gjelder dette på regnskaps- og økonomiområdet.

5 Kunnskapsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet, og statsrådene har i brev av 14. august 2009 svart:

"Departementet tar i denne uttalelsen utgangspunkt i Riksrevisjonens bemerkninger i kapittel 4 i ovennevnte rapport. Departementet viser ellers til kapittel 1 – 3 i rapporten der Riksrevisjonen oppsummerer resultatet av den årlige revisjon og kontroll og sammenfatter de tilsvarende Kunnskapsdepartementet har gitt i brev av 13.05. 2009 om departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008.

Styrenes rolle i universitets- og høyskolesektoren

Når det gjelder formidling av gjeldende krav og forventninger overfor styrene, viser en til Riksrevisjonens merknad i brev av 24.04.09:

"Kunnskapsdepartementet har gjennom UHL, UH-instruks og tildelingsbrevene for 2008 tydeliggjort styrenes rolle og ansvar som øverste myndighet i virksomhetene. De siste års praksis ved å trekke inn et representativt utvalg av styret på etatsstyringsmøtene og departementets faste, årlige møte med styrene, bidrar ytterligere til å synliggjøre styrets rolle og forventninger på en god måte."

Departementet vil påpeke at ansvarsforholdene knyttet til styring og ledelse ved institusjonene i sektoren har et klart grunnlag i lov og instruks. Departementet har i tillegg til dette tatt inn et eget avsnitt i tildelingsbrevene som omhandler de krav som stilles til styret. Sammen med styredeltakelse i etatsstyringsmøtene og egne seminarer med nyvalgte styrever mener departementet det er lagt til rette for en godt fungerende formidling til institusjonene og styrene, samt arenaer for direkte dialog mellom departementet og styrene.

Departementet understreker blant annet i tildelingsbrevene at styret som det øverste organ ved institusjonen har ansvaret for å trekke opp strategien for institusjonens faglige virksomhet og følge opp at institusjonens strategier og faglige utvikling er i samsvar med de mål som er fastsatt av myndighetene. Dette er fulgt opp ved at institusjonene årlig skal rapportere om styrets

arbeid. Departementet har når det gjelder rapporten for 2008, lagt opp til at styret i rapporten selv skal gi en vurdering av sitt arbeid knyttet til strategiske og prinsipielle utfordringer. Dette materialet er brukt som grunnlag for en drøfting av institusjonens strategiske utfordringer i etatsstyringsrunden denne våren. Selv om det fortsatt gjenstår noe før rapportene fra institusjonene samlet sett har fått den innretning og det omfang departementet har sett for seg, må utviklingen på dette området etter departementets mening likevel karakteriseres som positiv. Departementet har i tildelingsbrevene også gjort det klart at risikostyring er en integrert del av departementets mål- og resultatstyring av institusjonene i sektoren, og at risikovurdering og -styring skal skje innenfor et samlet rammeverk for styring og kontroll. I etatsstyringsmøtene denne våren har departementet satt søkelyset på de strategiske utfordringene, og samtidig formidlet departementets forventninger til den enkelte institusjon og det enkelte styre.

Departementet er på det rene med at det er en viss variasjon når det gjelder godtgjørelse til styremedlemmer i universitets- og høyskolesektoren. Departementet vil peke på at universitets- og høyskolesektoren preges av stort mangfold og variasjon med hensyn til størrelse og egenart. Departementet viser til at styrearbeidet ved institusjonene kan være av svært ulikt omfang og har derfor sett det som hensiktsmessig at institusjonene har fleksibilitet på dette området og selv anledning til å fastsette godtgjørelsen til styremedlemmene. Departementet har under henvisning til dette så langt ikke sett det som tjenlig å fastsette retningslinjer for godtgjørelse styremedlemmer i sektoren.

Mål- og resultatstyring

Departementet legger vekt på god datakvalitet som grunnlag for styringsparametrene som benyttes i sektoren og har satt krav til kvalitets-sikring av datagrunnlaget. Departementet er kjent med at egenrapporterte data er en utfordring for institusjonene, men vil samtidig peke på at egenrapportering utgjør en liten og synkende del av rapporteringen. For ytterligere å sikre et pålitelig og etterprøvbart grunnlag for den delen av finansieringen som er knyttet til vitenskapelig publisering, oppnevnte departementet 18. februar 2008 en arbeidsgruppe som anbefalte at det etableres en felles database for vitenskapelig publisering i Norge. Departementet legger opp til at det blir etablert en nasjonal database for vitenskapelig publisering med oppstart i 2011.

Kunnskapsdepartementet vil peke på at forskning er i sin natur langsiktig virksomhet. Det tar tid å bygge opp gode forskningsmiljøer og det tar tid å komme fram til forskningsresultater som kan publiseres. Fra tiltak settes inn til man ser resultater, vil det gjerne gå flere år. Institusjonene arbeider derfor langsiktig med å øke forskningspubliseringen. Den sterke økningen i publiseringen de siste årene viser at vitenskapelig publisering egner seg som styringsparameter, selv om det er vanskelig å påvirke publiseringspoengproduksjonen på kort sikt i ett budsjettår. Resultatvurdering må bero på en helhetsvurdering, og forventninger om tiltak og resultater innenfor ett og samme budsjettår vil derfor i visse tilfelle kunne komme i konflikt med den langsiktighet og kvalitet som skal prege forskningen. Det er viktig at institusjonene og departementet kan analysere utviklingen og resultatene over tid, som grunnlag for å utvikle de forskningspolitiske mål og for å kunne se de enkelte institusjons forskningsvirksomhet i et mer strategisk og langsiktig perspektiv.

Lønn – bortfall av særavtalen

Departementet gjennomførte høsten 2008 en lønnsundersøkelse som ledd i sin kontroll og oppfølging av institusjonenes praksis etter at særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår falt bort fra 1. august 2007. Undersøkelsen viste at få institusjoner i sektoren har satt i system tilfredsstillende dokumentasjon av medgått arbeidstid ved arbeid ut over ordinær arbeidstid, og at det fortsatt ble utbetalt overtidsgodtgjørelse uten tidsregistrering. Departementets vurdering var at tilstanden på dette området ikke var tilfredsstillende, og departementet fulgte derfor opp i brev av 16. februar 2009 med å presisere at utbetalinger til ansatte skal være dokumenterbare og at institusjonene må ha tilfredsstillende og kontrollerbare systemer for å kunne dokumentere utbetaling av overtidsgodtgjørelse. Departementet har gått gjennom systemet for tidsregistrering som Senter for statlig økonomistyring tilbyr statlige virksomheter, og har i brev av 5. juni 2009 bedt om Fornyings- og administrasjonsdepartementets vurdering av om den løsning Senter for statlig økonomistyring tilbyr til statlige virksomheter, tilfredsstillende kravene til dokumentasjon og kontrollerbarhet. Kunnskapsdepartementet avventer Fornyings- og administrasjonsdepartementets vurdering. Departementet har understreket overfor institusjonene betydningen av at de forholder seg til bestemmelsene som er fastsatt i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen når det gjelder

dokumentasjon av grunnlaget for utbetaling av overtidsgodtgjørelse. Departementet har derfor tatt opp forholdet som et eget punkt i etatsstyringsrunden og i tilbakemeldingene til institusjonene denne våren.

Anskaffelser

Departementet er opptatt av at institusjonene etterlever regelverket for offentlige anskaffelser, og har ved flere anledninger tatt opp forholdene på dette området med institusjonene, senest i etatsstyringsrunden og tilbakemeldingene denne våren. Det pågår nå et arbeid med innføring av elektroniske fellessystemer i sektoren: et obligatorisk konkurransegjennomføringsverktøy og et bestillingssystem som departementet forventer vil bidra til at institusjonene etterlever regelverket. Konkurransegjennomføringsverktøyet ble installert ved 32 av institusjonene i sektoren i november 2008. Departementet forventer at konkurransegjennomføringsverktøyet blir tatt i bruk ved disse institusjonene i løpet av 2009. Departementet har etter en konkret vurdering gitt enkelte mindre institusjoner utsettelse til 31. desember 2010. Institusjoner som ikke er tilknyttet avtalen om bruk av fellessystemene, eller som benytter andre systemer, vil bli fulgt opp særskilt. I tillegg til felles løsninger på systemsiden er departementet opptatt av at det interne regelverket i sektoren når det gjelder prosedyrer og rutiner er oppdatert og i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Departementet har derfor i brev av 7. juli 2009 bedt institusjonene å ajourføre sitt interne regelverk med tilbakemelding innen 30. november 2009.

Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Nytt regelverk for bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet ble satt i verk fra 1. januar 2008 med unntak av reglene for klassifisering og regnskapsmessig behandling av prosjekter, som trer i kraft 1. januar 2009. Som følge av de manglene som ble avdekket i revisjonen for 2007, har departementet omtalt forholdet i tildelingsbrevene de siste to årene, senest i tildelingsbrevene for 2009. Reglene for den regnskapsmessige behandlingen av bidragsaktivitet som gjelder fra 1. januar 2009, er behandlet i departementets brev om årsavslutningen for 2008 og i departementets brev av 6. mai 2009 til institusjonene. Departementet vil følge opp dette videre i etatsstyringen. Departementet vil i tillegg ta opp forholdene knyttet til bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet i den dialog departementet i ulike sammenhenger har med institusjonene i sektoren.

Presentasjon av regnskapene i universitets- og høyskolesektoren

De foreløpige statlige regnskapsstandardene danner grunnlaget og rammene for føring og presentasjon av regnskapene i universitets- og høyskolesektoren. Departementet har en løpende kommunikasjon med institusjonene om aktuelle problemstillinger som oppstår på området. Departementet har de siste årene avholdt regionale økonomiseminarer for institusjonene i sektoren, og tilsvarende samlinger er planlagt også høsten 2009. Krav til regnskapet og anbefalte regnskapsmessige løsninger meddeles institusjonene i departementets brev om avslutning og presentasjon av årsregnskapene. Departementets målsetning for arbeidet med standarder og særskilte tilpasninger for universitets- og høyskolesektoren har vært å legge et grunnlag for sammenlignbare regnskapsavlegg i sektoren. Selv om det på enkelte avgrensede områder gjenstår noe, mener departementet at målsetningen i all hovedsak er nådd, og at det nå foreligger et godt og stabilt grunnlag for føring av virksomhetsregnskapene i sektoren. Departementet vil som ledd i et løpende utviklings- og forbedringsarbeid samle de anbefalte regnskapsmessige løsningene og gjøre dem tilgjengelig på elektronisk form for regnskapsarbeiderne i sektoren.

Departementet ser at det for institusjonene har vært utfordringer knyttet til iakttagelse av de formelle reglene i tilknytning til avleggelse av virksomhetsregnskapene. Departementet har senest i brev om avslutning av årsregnskapet for 2008 understreket at årsregnskapene skal avlegges rettidig i sin endelige form og være godkjent av institusjonens styre eller den styret bemyndiger.

Aktivering av eiendommer og andre eiendeler i universitets- og høyskolesektoren

Kunnskapsdepartementet har lagt opp til at virksomhetene følger den aktuelle statlige regnskapsstandard med det tilhørende veiledningsmateriale ved utarbeidelse av åpningsbalanse og ved balanseføring av anleggsmidler. Departementet har også fastsatt hvilken dokumentasjon som skal foreligge som grunnlag for opplysningene i regnskapene. Departementet har merket seg at Riksrevisjonen stiller seg kritisk til dokumentasjon og etterprøvnbarhet i grunnlagsmaterialet for åpningsbalansen ved enkelte institusjoner. Departementet vil i denne forbindelse peke på at institusjonene har stått overfor en ny, omfattende og for mange utfordrende oppgave. I de tilfeller der det kan

stilles spørsmål ved grunnlagsdokumentasjon og andre sentrale elementer i tilknytning til åpningsbalansene, vil departementet gjennomføre en vurdering av kvaliteten på det innsendte materialet og ta opp eventuelle behov for korreksjoner med de institusjoner dette måtte gjelde.

Leveranser av tjenester fra utlandet

Kunnskapsdepartementet forutsetter at økonomiforvaltningen ved institusjonene i sektoren er innrettet i samsvar med gjeldende lover og regler. Da departementet fikk kjennskap til at det var utfordringer knyttet til behandling av merverdiavgift på tjenester som fjernleveres fra utlandet, ble det foretatt en gjennomgang for å identifisere eventuelle risikoområder samt områder hvor man ikke har tilstrekkelig kontroll med hensyn til beregning og innberetning av merverdiavgift. Departementet vurderer på bakgrunn av dette hvilke tiltak som bør iverksettes for å sikre korrekt beregning og innberetning av merverdiavgift på fjernleverte tjenester fra utlandet.

Overføring av arbeidsgiveransvar – Universitetet i Bergen

Kunnskapsdepartementet vil bemerke at Universitetet i Bergen har fullmakt til å inngå økonomisk bindende avtaler forutsatt at avtalen etter sin art eller omfang ikke skal forelegges departementet til avgjørelse.

Dette gjelder en personalsak der departementet har lagt til grunn at det er Universitetet i Bergen, som arbeidsgiver, som selv må foreta de konkrete hensiktsmessighetsvurderingene. Kunnskapsdepartementet har imidlertid, som overordnet myndighet, fått saken forelagt for å kunne avklare hvorvidt de avtaler som det var aktuelt å inngå i sakens anledning, ligger innenfor universitetets fullmakter, eller om avtalene ville kreve departementets godkjenning. Departementet har vurdert det slik at avtalen som er inngått mellom universitetet og stiftelsen, innebærer at Universitetet i Bergen kjøper forvaltnings- og forretningsfører-tjenester fra Bergens medisinske forskningsstiftelse, og at dette vil komme universitetet til gode all den tid nevnte stiftelse har som formål å støtte forskning ved UiB og Helse Bergen HF. Departementet mener at de avtaler som er inngått, ikke er av en slik art at de forutsetter departementets godkjenning. Departementet viser ellers til at Universitetet i Bergen også før de aktuelle avtalene ble inngått, hadde økonomiske forpliktelser frem til 2015 som følge av tilsettingsforholdet.

Departementet har for sin del ingen merknader til universitetets vurdering av behovet for en avtale om administrative ressurser som sikrer en best mulig forvaltning av stiftelsens formuesverdier, som også skal komme Universitetet i Bergen til gode.

Avsluttende revisjonsbrev med merknader

Kunnskapsdepartementet ser alvorlig på at Utdanningsdirektoratet, Norges veterinærhøgskole, Kunsthøgskolen i Bergen, Høgskolen i Lillehammer og Høgskolen Stord/Haugesund har mottatt revisjonsbrev med merknad. Departementet vil sørge for at de institusjonene dette gjelder, iverksetter tiltak slik at forholdene Riksrevisjonen har påpekt og som danner grunnlaget for merknadene, blir korrigert. Arbeidet vil bli fulgt opp fra departementets side med sikte på at korreksjoner og kvalitetsforbedring oppnås innenstående år.

Kunsthøgskolen i Bergen

Departementet ser alvorlig på de forhold som er avdekket ved Kunsthøgskolen i Bergen, og på at høgskolens øverste ledelse er involvert. Departementet har merket seg at også Kunsthøgskolen i Bergen tar merknadene som tidligere har fremkommet alvorlig, og at høyskolen har lagt opp til interne prosesser for å etablere rutiner som sikrer at tilsvarende forhold ikke gjentar seg. Departementet har merket seg at styret ved Kunsthøgskolen i Bergen så langt har fulgt opp de forhold som er avdekket i gjennomgangen, og at det iverksettes tiltak for å sikre at institusjonen har rutiner og praksis for regnskapsføring, dokumentasjon og utbetaling av reiseregninger og regninger til representasjon og bevertning som er i tråd med regelverket. Departementet har bedt Kunsthøgskolen i Bergen om løpende å bli orientert om videre håndtering av saken ved høyskolen, herunder en tilbakemelding når nye rutiner og retningslinjer foreligger. Videre har departementet bedt om at Kunsthøgskolen i Bergen innen 1. januar 2010 gir departementet en skriftlig redegjørelse for arbeidet med å innføre og iverksette nye rutiner og retningslinjer.

Departementet viser ytterligere til at styret ved Kunsthøgskolen i Bergen som følge av revisjonen av lønns- og reiseutbetalingene ved høyskolen av eget tiltak har fått utført en ekstern gjennomgang av praksis vedrørende de forhold Riksrevisjonen har påpekt.

Departementet viser til dette og avventer styrets oppfølging og behandling av den eksterne gjen-

nomgangen. Departementet vil komme tilbake med en nærmere orientering og vurdering når styrets behandling av saken er avsluttet.

Utdanningsdirektoratet

Direktoratet tok i desember 2008 initiativ til en dialog med Fornyings- og administrasjonsdepartementet vedrørende at de rapporter som kan tas ut fra fylkesmennenes regnskap, ikke dekker direktoratets behov. Videre ble det ut fra et samarbeid mellom direktoratet og Senter for statlig økonomistyring (SSØ) i gangsat et arbeid med å finne alternative metoder for konsolidering av regnskapet. Det pågikk et arbeid våren 2009 med deltakelse fra FAD, Fylkesmannen i Hedmark og SSØ Hedmark. Dette resulterte i en rapport med forslag til FAD 13. mai 2009., SSØ vil involvere Utdanningsdirektoratet i det videre arbeid. Inntil alternativ metode for konsolidering foreligger, vil direktoratet innhente kassarapporter fra fylkesmenn for å sikre at de rapporterte tall er verifiserbare. Departementet vil følge med på direktoratets oppfølging av saken.

Generelt sett vurderer departementet at det er behov for forbedringer i tilsynsaktiviteten med private skoler i utlandet. Beslutningen om at Utdanningsdirektoratet skal overta tilsynet med private skoler, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2008-2009), vil også gjelde skoler i utlandet. Den nasjonale enheten for tilsyn med private skoler som er etablert, vil være et egnet virkemiddel for å øke kvaliteten og effektiviteten på kontrollen. Vedrørende spørsmålet om tilskuddsmidlene benyttes etter forutsetningene vil departementet peke på at ordningen er at skolene må ha en godkjent revisor. Det er stilt krav til revisor i lov og forskrift. Fylkesmannen og direktoratet bruker de reviderte regnskapene som grunnlag for kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene. Omfang og innretning av tilsyns- og kontrollaktivitet må ses i sammenheng med den kontrollen som skolenes revisorer utfører.

I tilskuddsbrevet til de private skolene i utlandet med rett til statstilskudd presiseres regelverket for rapportering av elevtall, det stilles krav til regnskap og resultatrapportering i henhold til økonomiforskriften og det redegjøres for Utdanningsdirektoratets og Fylkesmannen i Oslo og Akershus tilsyn av og kontroll med bruk av midlene. Direktoratet har i tilbakemelding til departementet varslet at de vil foreta en gjennomgang av disse kravene som stilles i tilskuddsbrevet til de private skolene i utlandet. De vil også ha etterlevelse av dokumentasjonen som et

fokusområde i tiden som kommer. Direktoratet tar med seg resultatene fra Riksrevisjonen i strukturingsarbeidet av tilsynsvirksomheten ved privatskoler.

Arbeidet med oppfølging av virksomhetene

Riksrevisjonen reiser generelt spørsmål ved om departementet bør organisere arbeidet på en slik måte at det kan bli bedre i stand til å kontrollere og vurdere om gitte pålegg blir fulgt. Selv om det registreres at det fortsatt foreligger avvik og mangler når det gjelder etterlevelse av regelverket på flere områder, er departementets vurdering at det totalt sett likevel har foregått en positiv utvikling, blant annet styrket kompetanse, kvalitetshevning og ensartet regnskapsavleggelse. Departementets oppfølging og tiltak har gitt resultater i form av forbedringer ved enkeltinstitusjoner og i sektoren som helhet. Overgangen til regnskap ført og oppstilt med de foreløpige statlige regnskapsstandardene som overordnet ramme er nå på det nærmeste fullført. Dette har gitt institusjonene og departementet et vesentlig forbedret styringsverktøy og økt tilgang til rettidig styringsinformasjon. Departementet legger til grunn at institusjonene nå går inn i en konsolideringsfase og kan utnytte fordelene ved en fast og stabil ramme for regnskapsføring og øvrig økonomiforvaltning. Departementet vil for sin del legge opp til en styringsstrategi og bruk av virkemidler som er tilpasset regelverket, oppgavens art, risikobildet og det overordnede ansvar som tilligger departementet. Samtidig vurderer departementet hvordan økonomi- og regnskapsforvaltningen kan videreutvikles og fortsatt styrkes. Departementet har et løpende arbeid med å møte de utfordringer som fortsatt er til stede. Et ledd i dette er å vurdere hvilke tiltak og virkemidler som er best egnet til å bidra til gode løsninger."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 44 avsluttende revisjonsbrev uten merknader og fem avsluttende revisjonsbrev med merknader til henholdsvis Utdanningsdirektoratet, Norges veterinærhøgskole, Kunsthøgskolen i Bergen, Høgskolen i Lillehammer og Høgskolen Stord/Haugesund.

6.1 Styrenes rolle i universitets- og høyskolesektoren

Styrene på universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) er virksomhetenes øverste organ. Riksrevisjonen ser alvorlig på at flere av styrene

ikke har fulgt opp sentrale krav som er stilt i lov, forskrift og tildelingsbrev. Departementet påpeker at ansvarsforholdene knyttet til styring og ledelse ved virksomhetene på sektoren har et klart grunnlag i lov og instruks. Departementet har i tillegg tatt inn et eget avsnitt i tildelingsbrevene som omhandler de krav som stilles til styrene. Dette innebærer blant annet at styrene skal trekke opp strategien for virksomhetenes faglige aktivitet, og følge opp at virksomhetens strategier og faglig utvikling er i samsvar med de mål som er fastsatt. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp det ansvar som er tillagt styrene.

Revisjonen har vist at det er stor variasjon i godtgjørelsen til styremedlemmer innenfor samme styre i en virksomhet. Departementet viser til at styrearbeidet ved ulike virksomheter kan være av svært ulikt omfang og har derfor sett det som hensiktsmessig at virksomhetene selv gis anledning til å fastsette godtgjørelsen til styremedlemmene. Riksrevisjonen finner det uheldig at styremedlemmer i samme styre godtgjøres svært forskjellig.

6.2 Mål- og resultatstyring

Riksrevisjonen er kritisk til at det ikke er sporbarhet mellom dataene i forskningssystemene og Database for statistikk om høyere utdanning (DBH). Riksrevisjonen registrerer at departementet mener egenrapporterte vitenskaplige publiseringer er en utfordring for virksomhetene. Riksrevisjonen vil presisere at data som rapporteres inn må være pålitelige og etterprøvbare for at det skal være mulig å vurdere om målene for det enkelte budsjettår er nådd.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener forventninger om tiltak og resultater innenfor ett budsjettår for styringsparameteret "publikasjonspoeng per utdannings-, forsknings- og formidlingsstilling", vil kunne komme i konflikt med den langsiktighet og kvalitet som skal prege forskningen. Riksrevisjonen mener det kan stilles spørsmål ved om dette er et egnet styringsparameter per budsjettår når det ikke er hensiktsmessig å styre mot i ettårs perspektiv.

6.3 Departementets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen er positiv til at departementet synes å ha etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av tilskudd til private høyskoler. Riksrevisjonen konstaterer likevel at mangelfull dokumentasjon vedrørende kvalitetssikring av studiepoeng er en generell svakhet ved de private høyskolene. Riksrevisjonen forutsetter at

departementet iverksetter tiltak for å sikre tilfredsstillende dokumentasjon av kvalitetssikringen.

6.4 Lønn – bortfall av særavtalen

Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at virksomhetene på UH-sektoren fortsatt honorerer ekstraarbeid på grunnlag av avtalte timer, uten at det foretas noen form for tidsregistrering. Riksrevisjonen hadde forventet at departementet tidligere hadde tatt tak i denne problemstillingen da særavtalen falt bort i 2006/2007. Etter at Riksrevisjonen tok opp saken har departementet vurdert tilstanden på dette området som ikke tilfredsstillende, og understreket overfor virksomhetene betydningen av at de forholder seg til bestemmelsene som er fastsatt i arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen. Det er også tatt initiativ overfor Fornyings- og administrasjonsdepartementet for å få på plass et tilfredsstillende tidsregistreringssystem. Riksrevisjonen forutsetter at departementet påser at virksomhetene innretter seg etter gjeldende regelverk og at dette arbeidet gis høy prioritet.

6.5 Anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser og reglement for økonomistyring i staten er blant annet viktig for å sikre en forsvarlig bruk av offentlige midler og forebygge misligheter og korrupsjon. Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at etterlevelsen av anskaffelsesregelverket ikke er tilstrekkelig forbedret på sektoren til tross for de tiltak virksomhetene og departementet har iverksatt de seneste årene. Fortsatt gjennomføres det blant annet direkte kjøp ved anskaffelser over terskelverdiene uten at dette er begrunnet i henhold til regelverket. Riksrevisjonen har merket seg at det obligatoriske systemet for konkurranse gjennomføring vil bli tatt i bruk ved de fleste virksomhetene på UH-sektoren i løpet av 2009, og at departementet har bedt virksomhetene ajourføre sitt interne regelverk.

6.6 Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at det fortsatt er gjennomgående svakheter knyttet til etterlevelsen av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet på UH-sektoren. Departementet uttaler at forholdene er omtalt i tildelingsbrevene og tatt opp i etatsstyringen. Riksrevisjonen forutsetter at arbeidet med å sikre at regelverket blir etterlevd gis høy prioritet.

6.7 Presentasjon av regnskapene på universitets- og høyskolesektoren

Virksomhetene på UH-sektoren har fremdeles utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverk, retningslinjer og føringer fra Kunnskapsdepartementet. Departementet opplyser at det har en løpende kommunikasjon med virksomhetene om aktuelle problemstillinger. Krav til regnskapet og anbefalte regnskapsmessige løsninger meddeles virksomhetene i brev. Riksrevisjonen mener at departementets føringer ikke har vært tilstrekkelig tydelige da det fortsatt er store ulikheter i hvordan disse blir oppfattet i virksomhetene.

Departementet opplyser at målsettingen for arbeidet med standarder og særskilte tilpasninger på UH-sektoren har vært å legge et grunnlag for sammenlignbare regnskapsavlegg på sektoren. Dette mener nå departementet i all hovedsak er på plass. Riksrevisjonen mener det kan stilles spørsmål ved om denne målsettingen er nådd sett i lys av de utfordringer UH-sektoren fortsatt har når det gjelder etterlevelse av regelverk, retningslinjer og årlige pålegg fra departementet.

Regnskapene for et flertall av virksomhetene avlegges ikke av virksomhetens øverste organ eller den de bemyndiger. Departementet uttaler at virksomhetene har hatt utfordringer knyttet til etterlevelse av de formelle reglene ved avleggelse av regnskapene. Riksrevisjonen forventer at departementet påser at regnskapene for fremtiden avlegges i henhold til gjeldende krav.

6.8 Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren

Et flertall av virksomhetene har presentert en åpningsbalanse per 1. januar 2008 i henhold til gjeldende bestemmelser. Riksrevisjonen er positiv til departementets involvering og den prosessen som er gjennomført. Riksrevisjonen er likevel kritisk til at grunnlagsdokumentasjonen i forbindelse med aktivering av eiendommer og andre eiendeler ved enkelte av virksomhetene i liten grad er etterprøvbare, og at det foreligger lite dokumentasjon av verdivurderingene ved noen av virksomhetene. Halvparten av virksomhetene hadde ikke retningslinjer som skal sikre korrekte verdivurderinger for ettertiden. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har lagt opp til at virksomhetene skal følge den aktuelle statlige regnskapsstandarden med tilhørende veiledningsmateriale ved innføring av åpningsbalanse og ved balanseføring av anleggsmidler. Departementet vil også gjennomføre en vurdering av kvaliteten på det innsendte materialet og ta opp eventuelle

behov for korrigeringer i de tilfeller hvor det er stilt spørsmål ved grunnlagsdokumentasjonen.

6.9 Leveranse av tjenester fra utlandet

Riksrevisjonen finner det uheldig at UH-sektoren i liten grad er kjent med merverdiavgiftlovens bestemmelse om at virksomheter som kjøper tjenester som kan fjernleveres fra utlandet skal innberette og betale merverdiavgift for tjenesten i Norge. Manglende etterlevelse av regelverket medfører en risiko for konkurransevridning mellom norske og utenlandske tjenesteytere. Departementet har foretatt en gjennomgang for å identifisere eventuelle risikoområder, samt områder hvor man ikke har tilstrekkelig kontroll med hensyn til beregning og innberetning av merverdiavgift. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at virksomhetene følger gjeldende regelverk.

6.10 Overføring av arbeidsgiveransvar

Kunnskapsdepartementet har fått forelagt en avtale mellom Universitetet i Bergen og en selvstendig stiftelse hvor universitetet skal dekke stiftelsens kostnader knyttet til en nyopprettet stilling som direktør for stiftelsen. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet kan forsvare slike økonomiske disposisjoner overfor en selvstendig stiftelse. Videre er Riksrevisjonen kritisk til at det ikke foreligger verken instruks for den nyopprettede direktørstillingen eller krav til rapportering som motytelse for midlene som stilles til disposisjon.

6.11 Avsluttende revisjonsbrev med merknader

Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at Utdanningsdirektoratet, Norges veterinærhøgskole, Kunsthøgskolen i Bergen, Høgskolen i Lillehammer og Høgskolen Stord/Haugesund har mottatt revisjonsbrev med merknad. Det er viktig at departementet har styringssystemer som avdekker svakheter i virksomhetenes økonomiske forvaltning på et tidligere tidspunkt. Riksrevisjonen forutsetter at de tiltak som iverksettes fører til en kvalitetsforbedring og at regnskapene for 2009 blir avlagt i henhold til regler og retningslinjer.

Riksrevisjonen understreker viktigheten av at prosessen ved konsolidering av Utdanningsdirektoratets regnskap er basert på tilstrekkelig sikre og effektive rutiner. Riksrevisjonen registrerer at det er igangsatt et arbeid for å finne alternative metoder for konsolideringen, og at departementet følger med på direktoratets oppfølging av saken.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er avdekket svakheter ved utøvelse av tilsyn med private skoler i utlandet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har sett behov for forbedringer i tilsynsaktiviteten ved nevnte skoler, og at dette skal skje gjennom overføring av tilsynsansvar fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Utdanningsdirektoratet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er ledelsen ved Kunsthøgskolen i Bergen som er ansvarlig for de forhold som er avdekket, og vil påpeke viktigheten av at oppryddingsarbeidet ved Kunsthøgskolen i Bergen følges nøye. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil komme tilbake med en særskilt orientering og vurdering når styrets behandling av saken er avsluttet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at mange av svakhetene knyttet til regnskapskvaliteten i de underliggende virksomhetene har vært påpekt ovenfor departementet gjennom flere år. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil legge opp til en styringsstrategi og bruk av virkemidler som er tilpasset regelverket, oppgavens art, risikobildet og det overordnede ansvar som tilligger departementet. Samtidig vurderer departementet hvordan økonomi- og regnskapsforvaltningen kan videreutvikles og fortsatt styrkes. Riksrevisjonen forventer at arbeidet gis høy prioritet og at tiltakene vil gi positive resultater når det gjelder kvaliteten på regnskapene.

6.12 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- forskningsfinansiering i Forskningsrådet
- gaveforsterkningsordningen
- evaluering av EUs rammeprogrammer for forskning og teknologisk utvikling

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Statens lånekasse for utdanning

6.13 Forvaltningsrevisjoner

Det vises til Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenester, jf. Dokument nr. 3:13 (2008–2009).

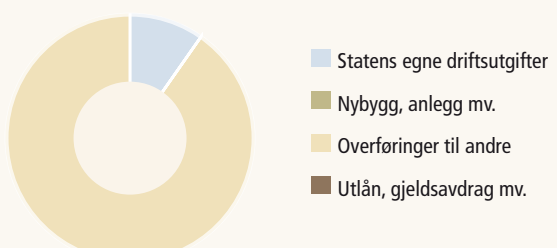
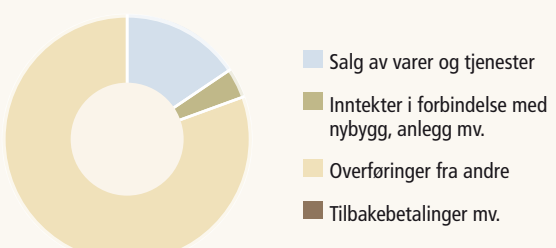
Landbruks- og matdepartementet

1 Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	175	14 675	14 850	14 692	174
Inntekter		1 000		1 087	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknad og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
7	virksomheter	Bioforsk
5	selskaper*	Statens landbruksforvaltning

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster. Disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3.1 Virksomhetsstyring

Anskaffelser – bruk av midler til markedsføring av reinkjøtt

Over Reindrifftsavtalen bevilges det årlig midler øremerket til markedsføring av reinkjøtt. I de siste avtalene har det hvert år vært avsatt minst 2 mill. kroner til markedsføringstiltak. Opplysningskontoret for kjøtt (OFK) har fra 2003 og fram til nå utført disse tjenestene for Reindrifftsforvaltningen, uten at denne anskaffelsen har vært konkurranseutsatt. Med bakgrunn i økt fokus på offentlige anskaffelser, vurderte Reindrifftsforvaltningen i 2007 at den falt inn under regelverket for offentlige anskaffelser. På denne bakgrunn fikk derfor Reindrifftsforvaltningen i 2008 utarbeidet en markedsstrategi, og den peker på andre løsninger enn å bruke OFK. I denne utredningen anbefales det å ha et operativt organ som har ansvaret i forhold til gjennomføring av planer og aktiviteter. Utredningen peker på at Kontaktforum for reinkjøttomsetning (KRO) er det mest naturlige valget, med den justering at KROs primæroppgave bør være markedsrettet. KRO bør bestå av representanter fra de forskjellige organer innenfor næringen. Det blir påpekt at utenforstående tilbydere som for eksempel reklame-/PR-byråer, OFK og lignende, ikke bør være medlemmer i KRO. Dette for å unngå at noen blir sittende på begge sider av bordet. Slike tilbydere kan eventuelt hentes inn som rådgivere. Utredningen anbefaler videre at "nye" KROs hovedoppgave bør være å sørge for markedsføring av reinkjøtt på vegne av hele næringen (generisk markedsføring).

Landbruks- og matdepartementet hevder at siden det er snakk om generisk markedsføring er det bare OFK som besitter den aktuelle kompetansen i Norge, og at det hovedsakelig bare er de etablerte opplysningskontorene, i dette tilfellet OFK, som kan ha interesse av å arbeide med generisk markedsføring.

Reindrifftsavtalen – VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak

Verdiskapingsprogrammet for rein (VSP-rein) og ordningen med konfliktforebyggende tiltak finansieres over reindrifftsavtalen med midler bevilget til Reindriffts utviklingsfond (RUF). Innovasjon Norge (IN) forvalter ordningene. I tildelingsbrevet til Reindrifftsforvaltningen ber departementet om at det utbetales midler fra RUF til IN i terminer etter behov. Departementet legger i tildelingsbrevet opp til at det skal foretas regelmessige avstemminger mellom fondsregnskapet og INs regnskap, og at IN skal ettersende regnskap og rapporter for påløpte utgifter til Reindrifftsforvaltningen. Riksrevisjonen har i flere brev bedt om at avstemmingene blir spesifisert og dokumentert. Det har imidlertid ikke vært mulig å dokumentere slike avstemminger for 2008. Det samme gjelder for flere tidligere år.

Reindrifftsforvaltningen har ikke fullmakt til å holde tilbake midler selv om de ikke mottar regnskap eller rapporter fra IN. Det er siden 2001 satt av mellom 50 og 60 mill. kroner til VSP-rein.

Ifølge Landbruks- og matdepartementet er årsaken til at det mangler dokumentasjon for avstemminger, feil og mangelfull oppfølging for hvordan IN fremmer utbetalingsanmodning til RUF.

Reindrifftsavtalen – revidert strategi og handlingsplan fra IN

Ifølge St.prp. nr. 63 (2007–2008) *Reindrifftsavtalen for 2008–2009*, har departementet bedt IN om å utarbeide en revidert strategi for VSP-rein samt utarbeide en handlingsplan for 2008.

Departementet har ikke besvart Riksrevisjonens spørsmål om status for oppdraget og eventuelle tiltak som er iverksatt.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Bioforsk

Bioforsk har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som er knyttet til følgende forhold:

2.1.1 Anskaffelser

Riksrevisjonen hadde anmerkninger til anskaffelsesvirksomheten ved revisjonen av 2007-regnskapet.

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av ti anskaffelser i 2008. For tre av de kontrollerte anskaffelsene er det ikke gjennomført konkurranse

slik regelverket krever. Bioforsk har ikke kunnet legge fram protokoll for fire av anskaffelsene, mens protokollene for de andre seks er mangelfulle. Ved tre av anskaffelsene har Bioforsk ikke kunnet legge fram noen kontrakt. Det er også vesentlige kostnadsoverskridelser i forhold til opprinnelig plan ved enkelte av anskaffelsene. Dette gjelder blant annet nybygg og rehabilitering av en gammel bygning på Apelsvoll. Her var opprinnelig anbud på 14,6 mill. kroner. Så langt er totalkostnaden på ca. 21 mill. kroner.

Landbruks- og matdepartementet er enig i at det er til dels betydelige mangler ved anskaffelsesprosessene og peker på at det er for mange anskaffelser hos Bioforsk som er blitt dyrere enn antatt. Departementet viser til at de tiltakene Bioforsk har satt i gang i 2008, nå vil bidra til at regelverket for offentlige anskaffelser følges.

2.1.2 Aksjekjøp – nedskrivning

Bioforsk kjøpte i august 2008 aksjer i Sagaplant AS for kr 120 000. Disse aksjene er nedskrevet til kr 60 000 per 31. desember 2008. Videre kjøpte Bioforsk en aksjepost på 10 prosent i Instrumenttjenesten AS for kr 913 300 i desember 2008. De samme aksjene er per 31. desember 2008 nedskrevet til kr 100 000. Bioforsk er en nettobudsjettert virksomhet og skal følge regnskapsloven og Norsk Regnskaps Standard så langt det passer. Nedskrivning av aksjer reguleres i Norsk Regnskaps Standard. Hovedregelen er at nedskrivning skal foretas til "gjenvinnbart beløp" når det er lavere enn balanseført verdi. Totalt har Bioforsk nedskrevet verdi på aksjer og andeler for kr 1 006 725. Det skal etter regnskapsloven gis opplysninger om forutsetningene som ligger til grunn for vurderingen. Bioforsk har ført nedskrivningen direkte mot egenkapitalen. Denne måten å bokføre på har derfor ikke påvirket resultatet for Bioforsk. Ifølge oppstillingsplanen for resultatregnskapet i regnskapsloven § 6 -1 skal nedskrivning av finansielle anleggsmidler klassifiseres som finanskostnad.

Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at Bioforsk skal følge regnskapsprinsippet og foreta sin egen verddivurdering. Departementet er usikre på om det foreligger noen konkrete bestemmelser for hvilken verdifastsetningspraksis nettobudsjetterte virksomheter bør legge til grunn i sitt internregnskap.

2.1.3 Aksjekjøp – hjemmel

Bioforsk kjøpte i mars 2008 aksjer i Solrot AS for kr 60 000 uten å søke særskilt hjemmel. Aksjene

er så langt Riksrevisjonen kan se, ikke kjøpt med forbehold om Stortingets godkjenning. Selskapet ble i henhold til Foretaksregisteret etablert 2. juli 2008. Riksrevisjonen er nå kjent med at selskapet vil bli avvirket, jf. referat fra styringsmøte 21. april 2009 mellom Landbruks- og matdepartementet og Bioforsk.

Aksjeposten i Instrumenttjenesten AS er kjøpt med forbehold om Stortingets godkjenning. Departementet opplyser at de vil fremme saken i revidert nasjonalbudsjett for 2009. Beslutningen om kjøp av aksjer i Sagaplant AS er også foretatt med forbehold om Stortingets godkjenning. Sistnevnte kjøp er senere lagt fram og godkjent av Stortinget, jf. St.prp. nr. 22 og Innst. S. nr. 97 (2008–2009) *Innstilling fra næringskomiteen om endringer i statsbudsjettet for 2008 under Landbruks- og matdepartementet.*

Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at det må innhentes samtykke fra Stortinget ved kjøp og salg av aksjer, jf. St.meld. nr. 13 (2006–2007). Dette gjelder også nettobudsjetterte virksomheter. Departementet anfører at det er et politisk prioritert mål å øke kommersialiseringen fra forskningen. Et virkemiddel i denne sammenheng er å etablere aksjeselskap for å videreutvikle og teste ideer som forskningsinstitusjonene eier. Departementet er opptatt av et framtidig opplegg som både sikrer korrekt framgangsmåte ved etablering av denne type selskaper, og som samtidig ivaretar målet om økt kommersialisering fra forskningen.

2.2 Statens landbruksforvaltning

Statens landbruksforvaltning har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som er knyttet til følgende forhold:

2.2.1 Anskaffelser

Statens landbruksforvaltning forvalter årlig store deler av jordbruksavtalen i form av ulike tilskuddsutbetalinger. Statens landbruksforvaltnings tjenester understøttes av en rekke ikt-systemer, og i perioder er disse systemene avgjørende for at Statens landbruksforvaltning skal kunne opprettholde tilfredsstillende tjenester til sine brukere. Kjøp av ikt-tjenester utgjør størsteparten av Statens landbruksforvaltnings anskaffelser. Det ble for 2006–2009 inngått en rammeavtale for kjøp av slike tjenester.

Riksrevisjonen har kontrollert rammeavtalen. Avtalen er en parallell rammeavtale som omfatter fire tjenestoområder, og er inngått med

ti leverandører. Ved parallelle rammeavtaler er det to alternative framgangsmåter ved uttak fra rammeavtalen, jf. forskrift om offentlige anskaffelser kap. 15. Leveranser kan i henhold til rammeavtalen tildeles på grunnlag av en fordelingsmekanisme som er fastsatt i rammeavtalen, eller det må gjennomføres fornyet konkurranse for hver leveranse. Statens landbruksforvaltning har ikke fastsatt noen fordelingsmekanisme for denne rammeavtalen. I perioden 2006–2008 er det foretatt i alt 62 kjøp i henhold til rammeavtalen (avrop) for til sammen ca. 106 mill. kroner. Ni av avropene omfatter ca. 30 mill. kroner og er ifølge Statens landbruksforvaltning tildelt etter konkurranser. Statens landbruksforvaltning kan i liten grad dokumentere at de har gjennomført disse konkurransene. Ifølge Statens landbruksforvaltning er 37 av avropene endringer og forlengelser av eksisterende avrop. Dette er ikke dokumentert. Enkelte av disse avropene stammer fra den gamle rammeavtalen for 2002–2006.

Rammeavtalen er nå forlenget med ett år, det vil si ut sommeren 2010. En rammeavtale kan brukes ut hele avtaleperioden selv om en leveranse på en konkret bestilling skal skje etter rammeavtalens utløp. I henhold til Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder punkt 8.3.3, bør det likevel vises varsomhet med å inngå avropsavtaler som løper utover rammeavtalens varighet. Totalt er det seks avrop som strekker seg utover rammeavtalens utløp, og av disse er det to avtaler som vil gjelde over i 2011.

Landbruks- og matdepartementet ser at det kan foreligge mangler vedrørende kriteriene for tildeling av de enkelte avrop på rammeavtalen. Departementet anfører videre at anskaffelser på den forlengede rammeavtalen skal gjennomføres etter konkurranser. Departementet er av den oppfatning at det er vist varsomhet ved inngåelsen av avropene som strekker seg ut i 2011, men at det etter en helhetsvurdering av kontrakts-gjenstandenes karakter, har vært grunnlag for å ha lengre varighet på enkelte avrop.

3 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Bioforsk

Riksrevisjonen hadde merknader til Bioforsks regnskap for 2007. Bakgrunnen for merknadene var:

- manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser
- rolleblanding mellom stillingen som økonomi-direktør i Bioforsk og styreleder for ITAS
- manglende sikkerhets- og sårbarhetsanalyser på ikt-området. Det var heller ikke utarbeidet kontinuitets- og beredskapsplaner
- manglende avstemminger av regnskapet

Revisjonen av regnskapet for 2008 viser at det fortsatt er mangler ved etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, jf. omtale under punkt 2.1.

Departementet har opplyst at ITAS er under omdanning slik at selskapet som utfører tjenester for Bioforsk blir 100 prosent statlig eid og skal kun utføre oppgaver for de statlige eierne. Saken vil bli fremmet i revidert nasjonalbudsjett for 2009.

Videre har departementet opplyst at Bioforsk nå har fullført arbeidet med en overordnet ikt-strategi og at det er etablert interne retningslinjer og kontinuitets- og beredskapsplaner på ikt-området. Revisjonen av 2008-regnskapet viser at de avstemminger som Bioforsk er pålagt gjennom økonomiregelverket nå er gjennomført.

Saken avsluttes.

3.2 Veterinærinstituttet

Revisjonen for 2006 viste at Veterinærinstituttet ikke hadde planer med ett- og flerårig perspektiv. For 2007 viste revisjonen at det fortsatt manglet en samlet ettårig plan. Revisjonen for 2008 viser at forholdene nå er brakt i orden.

Saken avsluttes.

3.3 Styring og måloppnåelse

Revisjonen for 2007 viste at det var svakheter ved styring, rapportering og oppfølging av Rein-driftsforvaltningen og Bioforsk. Blant annet gjaldt dette at departementet ikke hadde fulgt opp de mål og tidsfrister de selv hadde pålagt virksomhetene. Revisjonen for 2008 viser forbedringer på området og at nødvendige tiltak er iverksatt.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Anskaffelser – bruk av midler til markedsføring av reinkjøtt

Reindriftsforvaltningen har ikke fulgt anskaffelsesregelverket i forbindelse med bruk av markedsføringsmidlene som hvert år bevilges over Reindriftsavtalen. Landbruks- og matdepartementet har ikke dokumentert at OFK er eneste mulige løsning for å kunne iverksette generisk markedsføring av reinkjøtt. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om departementets beslutning om å la være å konkurransesutsette bruk av markedsføringsmidlene er korrekt.

4.2 Reindriftsavtalen

Revisjonen har vist at det er svakheter ved styring og oppfølging av at IN følger opp påleggene de får i forbindelse med midler som bevilges over RUF. Riksrevisjonen kan ikke se at departementet har reagert på manglende avstemming, og stiller spørsmål om departementet har kontroll på bruken av midlene under disse ordningene. Det foreligger heller ingen dokumentasjon på at departementet har fulgt opp pålegget til IN om utarbeidelse av en revidert strategi for VSP-rein samt utarbeidelse av handlingsplan for 2008.

4.3 Bioforsk

Revisjonen har også i år vist at det er betydelige mangler ved oppfølgingen av regelverket for offentlige anskaffelser i Bioforsk. Riksrevisjonen stiller spørsmål om internkontrollen i Bioforsk har vært tilfredsstillende på dette området og om departementet i tilstrekkelig grad har ivaretatt sitt oppfølgingsansvar.

Riksrevisjonen bemerker også at regnskapet er avlagt med vesentlige feil ved at reglene for regnskapsmessig behandling av nedskrivning ikke er fulgt. Dette har ført til at årets overskudd er satt kr 1 006 725 for høyt.

Riksrevisjonen konstaterer at Bioforsk har foretatt ett aksjekjøp uten hjemmel, mens to kjøp er foretatt med forbehold om Stortingets etterfølgende godkjenning. Denne framgangsmåten er ikke i tråd med den praksis departementet legger til grunn om at det må innhentes forhåndssamtykke fra Stortinget ved kjøp av aksjer. Riksrevisjonen er i tvil om planleggingen av disse aksjekjøpene har vært god nok da det kan se ut som om staten i løpet av fire måneder er påført et tap på kr 813 000. I tillegg kommer at ett av selskapene (Solrot AS) er under avvikling et knapt år etter etablering.

4.4 Statens landbruksforvaltning – anskaffelser

Revisjonen har vist at det er betydelige mangler både ved selve rammeavtalen for kjøp av ikt-tjenester og praktiseringen av den. Statens landbruksforvaltning kan ikke dokumentere at anskaffelsesregelverket er fulgt. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om Statens landbruksforvaltning har tilfredsstillende rutiner og internkontroll på dette området.

5 Landbruks- og matdepartementets svar

Saken har vært forelagt Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2009 svart:

"Det vises til brev fra Riksrevisjonen av 26.6.2009 vedlagt resultatet av regnskapsrevisjonen for 2008 for Landbruks- og matdepartementet.

Nedenfor følger mine kommentarer til punkter Riksrevisjonen har tatt opp i forbindelse med revisjon av 2008-regnskapet. For fremstillingens skyld er kommentarene knyttet til pkt. 4. Riksrevisjonens bemerkninger.

Ad. 4.1 Anskaffelser – bruk av midler til markedsføring av reinkjøtt

Riksrevisjonen påpeker at Reindriftsforvaltningen ikke har fulgt anskaffelsesregelverket i forbindelse med bruk av de markedsføringsmidlene som hvert år bevilges over Reindriftsavtalen. Riksrevisjonen mener videre at Landbruks- og matdepartementet ikke har dokumentert at Opplysningskontoret for kjøtt (OFK) er det eneste aktuelle kompetansemiljø for å kunne gjennomføre generisk markedsføring av reinkjøtt. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om departementets beslutning om å la være å konkurransesutsette bruk av markedsføringsmidlene er korrekt.

Jeg vil vise til departementets brev til Riksrevisjonen av 24.4.2009 hvor departementet utførlig har kommentert de problemstillinger Riksrevisjonen reiser. For å gi en nyansert fremstilling under dette punktet, ser jeg behov for å gjenta noe av hovedsensen i departementets vurderinger.

I norsk landbruk er det i dag en rekke markedsordninger for landbruksprodukter. Som eksempler kan nevnes markedsordningene for de ulike kjøttslagene, herunder for reinkjøtt, samt for egg, melk, korn, frukt og grønt. Markedsordningene

har sin legale basis i Omsetningsloven og videre bestemmelser er også nedfelt i henholdsvis Jordbruksavtalen og Reindrifftsavtalen.

Selve utformingen av markedsordningene varierer noe mellom bransjene, men hovedformålet er gjennom samvirke å fremme omsetningen av produktene. For alle sektorer er omsetningslovens § 1 hjemmelsgrunnlag. Av omsetningslovens § 1 fremgår det at også reinkjøtt er med innenfor lovens formål og virkeområde.

Markedsordningene i landbruket har en lang historie og omfatter generelt sett tre typer tiltak: avsetningstiltak, faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Jeg vil her understreke at alle typer tiltak er en integrert og institusjonalisert del av markedsordningene, og som sådan av landbruks- og reindrifftspolitikken.

Stortinget får seg årlig forelagt proposisjoner om henholdsvis Jordbruksavtalen og Reindrifftsavtalen, jf. senest ved St. prp. nr. 75 (2008-2009) og St. prp. nr. 76 (2008-2009). Eventuelle endringer i markedsordningene som følger av de respektive næringsavtalene, vil naturlig framgå av de aktuelle proposisjonene og bli behandlet av Stortinget på vanlig måte.

I Reindrifftsavtalen for 2009/2010 ble partene enige om å videreføre opplegget fra de senere årene med avsetning av midler til markedsføring av reinkjøtt. Det var videre partenes vurdering at det i all hovedsak er Opplysningskontoret for kjøtt (OFK som på dette spesielle området besitter den aktuelle kompetansen til å drive generisk markedsføring i Norge, jf. også omtale i St. prp. nr. 76 (2008-2009), kap. 5.

Jeg viser for øvrig til at Næringskomiteens flertall ved behandlingen av proposisjonen sluttet seg til dette opplegget.

Ad. 4.2 Reindrifftsavtalen

Riksrevisjonen påpeker svakheter ved styring og oppfølging av at Innovasjon Norge (IN) følger opp de pålegg de får i forbindelse med midler som bevilges over Reindriffts utviklingsfond (RUF). Riksrevisjonen kan ikke se at departementet har reagert på manglende avstemming, og stiller spørsmål om departementet har kontroll på bruken av midlene under disse ordningene. Riksrevisjonen kan heller ikke se at det foreligger dokumentasjon på at departementet har fulgt opp pålegget til IN om utarbeidelse av en revidert

strategi for VSP-rein samt utarbeidelse av handlingsplan for 2008.

Avstemming Reindriffts utviklingsfond (RUF)
Verdiskapingsprogrammet for rein (VSP-rein) og ordningen med konfliktforebyggende tiltak finansieres over reindrifftsavtalen med midler bevilget til RUF og forvaltes av IN.

Som det fremgår av departementets brev til Riksrevisjonen av 17.4.2009, er spørsmålet om å framskaffe nødvendig avstemmingsdokumentasjon pr 31.12.2008 for reindriffts- avtalens ordninger for VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak tatt opp med IN. Kopi av svaret fra IN av 14.4.2009 ble oversendt Riksrevisjonen som vedlegg til ovennevnte brev. IN skulle oversende nøyaktig avstemmingsdokumentasjon pr 31.12.2008 innen 10.5.2009. Riksrevisjonen mottok dokumentasjonen 22.6.2009.

Jeg er enig i at det har vært svakheter knyttet til dokumentasjon og rutiner, men er fornøyd med at opplegg og rutiner nå endres for å unngå at problemene som har vært i tilknytning til avstemmingen for 2008 fortsetter. Departementet vil følge dette opp i forhold til IN. Det vises i denne sammenheng også til oppdragsbrev fra departementet til IN for 2009, hvor departementet påpeker behovet for at IN følger opp og prioriterer gode regnskapsrutiner i forhold til VSP-rein.

Revidert strategi for VSP-rein

Som Riksrevisjonen viser til, jf. St.prp. nr. 63 (2007-2008) Reindrifftsavtalen for 2008- 2009, har departementet bedt IN om å utarbeide en revidert strategi for VSP-rein samt utarbeide en handlingsplan for 2008.

Riksrevisjonen hevder at departementet ikke har besvart Riksrevisjonens spørsmål om status for oppdraget og eventuelle tiltak som er iverksatt. Etter min oppfatning er ikke dette riktig, selv om jeg i ettertid ser at redegjørelsen i departementets brev av 17.4.2009, vedlagt brev fra IN av 14.4.2009, kunne vært grundigere. Jeg ønsker derfor å gi en kort orientering for arbeidet med revidert strategi og utarbeidelse av handlingsplan for VSP-rein.

I brev fra departementet til IN av 10.3.2008 ble Innovasjon Norge gitt i oppdrag å utarbeide en revidert strategi for VSP-rein, samt en handlingsplan for 2008. Frist for oversendelse av den reviderte strategien og handlingsplanen til avtalepartene ble satt til 1.5.2008. Oppdraget

skulle skje i samarbeid med styringsgruppen. IN fikk senere en utsettelse av fristen til 1.6.2008. Revidert strategi og handlingsplan for 2008 ble oversendt departementet i brev 30.5.2008 etter behandling i styringsgruppa 15.5.2008.

Departementet har fulgt opp saken overfor IN, jf. departementets tildelingsbrev av 28. januar 2009 hvor det i punkt 7 er nærmere beskrevet et opplegg for rapportering. Det framkommer her at IN to ganger i løpet av 2009 skal orientere LMD om planlagte og gjennomførte tiltak i forhold til VSP-rein. Videre er det presisert at blant annet følgende skal rapporteres særskilt til LMD innen 20. november 2009:

Bakgrunnsmateriale om VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak LMD og Norsk Reindrifts-samer Landsforbund (NRL). Rapporteringen skal omfatte vurdering av midler til VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak for reindriftsavtalen 2009/2010, foreløpige regnskaper per 1. november for VSP-rein og foreløpige rapporter som gir en oversikt over hvilke tiltak som har fått støtte og lokaliseringen av disse, samt en oversikt over forventede utbetalinger inneværende år og en oversikt over innkomne søknader til behandling kommende år.

Som det videre fremgår av brevet fra departementet til Riksrevisjonen av 17.4.2009, vedlagt brev fra IN til departementet av 14.4.2009, ble revidert strategi og handlingsplan for 2009 behandlet under styringsgruppas møte 1.4. 2009. Styringsgruppa sluttet seg til administrasjonens forståelse av endringene i Reindriftsavtalen 2009/2010 når det gjaldt revidert strategi, men ba administrasjonen følge tettere opp noen punkter i revidert handlingsplan. Styringsgruppen behandlet endelig revidert strategi og handlingsplan i juni i år. Landbruks- og matdepartementet er representert i styringsgruppa for programmet.

Ad 4.3 Bioforsk

Jeg registrerer at Bioforsk har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader. Det vises i denne forbindelse til departementets kommentarer i brev av 2.4.2009 angående anskaffelser og 20.4.2009 angående aksjekjøp – nedskrivninger og aksjekjøp – hjemler.

Anskaffelser

Riksrevisjonen viser til at av 10 reviderte anskaffelser i 2008 var det for tre av de kontrollerte anskaffelsene ikke gjennomført konkurranse slik regelverket krever. Videre at Bioforsk ikke har kunnet legge frem protokoll for fire av

anskaffelsene, mens protokollene for de andre seks er mangelfulle. Ved tre av anskaffelsene har Bioforsk ikke kunne legge frem noen kontrakt, samt at det er avdekket vesentlige kostnads-overskridelser i forhold til opprinnelig plan ved enkelte av anskaffelsene.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om internkontrollen i Bioforsk har vært tilfredsstillende, og om departementet i tilstrekkelig grad har ivaretatt sitt oppfølgingsansvar.

Jeg erkjenner at internkontrollen for anskaffelser i 2008 på det tidspunkt tilbud ble innhentet og avtaler inngått ikke var god nok. Etter at Riksrevisjonen tidligere har hatt merknader til manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser i Bioforsk, har departementet forsterket sin styring og oppfølging. Da Riksrevisjonen fremdeles har merknader på dette området, må jeg likevel si meg enig i at oppfølgingen nok ikke har vært tilstrekkelig.

Jeg må imidlertid få bemerke, som det også ble vist til i departementets brev til Riksrevisjonen av 2.4.2009, at arbeidet med samtlige av de omtalte anskaffelsene, med ett unntak, startet før oppfølgings tiltakene etter Riksrevisjonens gjennomgang av anskaffelser i forbindelse med 2007-revisjonen var gjennomført. Disse oppfølgings tiltakene er beskrevet i brevet. Mange av anskaffelsene var også avsluttet før gjennomføringen av tiltakene sommeren 2008. Som også orientert om i departementets brev, gjelder det ene unntaket en utlysning 13.10.2008 av byggfaglige konsulent-tjenester og har ikke noe med den rammeavtalen som Riksrevisjonen viste til etter sin gjennomgang.

I departementets styringsmøte med Bioforsk 24.04.2009 ble "Riksrevisjonens vurderinger av anskaffelser 2008" tatt opp som egen sak.

Som det går frem av referatet fra styringsmøtet, har Bioforsk iverksatt ytterligere tiltak:

- Det er etablert internkontroll på anskaffelsesområdet, som kontinuerlig forbedres og videreutvikles.
- Det er etablert rammeavtaler for innkjøp på flere områder, og ytterligere slike avtaler skal vurderes.
- Ingen anskaffelser større enn 500.000 skal foretas uten forutgående sentral godkjenning.

Bioforsk er i ferd med å engasjere eksternt bistand for å gjennomgå og kvalitetssikre

anskaffelsesrutinene. Bioforsk opplyser nå at leverandør er valgt.

Jeg mener de iverksatte tiltak er så omfattende og riktig innrettet at det er riktig å vurdere effekten av dem før evt. ytterligere tiltak vurderes fra departementets side. Jeg forventer at tiltakene er tilstrekkelig for å unngå tilsvarende brudd på regelverket i fremtiden. Departementet vil følge status nøye i den videre styringsdialogen med Bioforsk.

I brevet av 2.4.2009 vises det videre til et planlagt møte med samtlige styreledere og daglige ledere for våre 4 forvaltningsorganer med særskilte fullmakter 12. juni. Formålet med møtet var bl.a. å videreutvikle styringsrelasjonene mellom departementet og instituttene. Styrets rolle og ansvar bl.a. for internkontrollen ble særlig diskutert. Konklusjonen i møtet var at LMD må arbeide med å videreutvikle styringsdialogen knyttet til styrets oppfølging av internkontroll, slik det fremgår av gjeldende hovedinstruks for økonomiforvaltningen i virksomhetene.

Aksjekjøp – nedskrivning

Riksrevisjonen påpeker at Bioforsk totalt har nedskrevet verdien på aksjer og andeler for 1 006 725 i 2008, dvs til pålydende verdi, og ført nedskrivningen direkte mot egenkapitalen. I følge oppstillingsplanene for resultatregnskapet i regnskapsloven § 6.1 skal nedskrivning av finansielle anleggsmidler klassifiseres som finanskostnad.

Jeg registrerer av Riksrevisjonens merknad at Bioforsks fremgangsmåte ikke har vært korrekt, ved at regelverket for regnskapsmessig behandling av nedskrivninger ikke er fulgt, og at årsresultatet dermed er satt for høyt. Departementet vil vurdere om det er behov for å presisere overfor våre nettobudsjetterte virksomheter at nedskrivning, som hovedregel, skal foretas til "gjenvinnbart beløp" når det er lavere enn balanseført verdi, og at nedskrivning av finansielle anleggsmidler skal klassifiseres som finanskostnad.

Ad. 4.4 Statens landbruksforvaltning – anskaffelser

Jeg registrerer at Statens landbruksforvaltning (SLF) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader.

Riksrevisjonen viser til at det er mangler ved rammeavtalen for kjøp av ikt-tjenester og

praktiseringen av denne, og stiller spørsmål om Statens landbruksforvaltning har tilfredsstillende rutiner og internkontroll på dette området.

Landbruks- og matdepartementet legger stor vekt på at SLF følger regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet har understreket dette i styringsdialogen med virksomheten, både i tildelingsbrev og i styringsmøter. SLF ønsker til enhver tid å opptre i henhold til lov om offentlige anskaffelser for å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved anskaffelser, herunder også å fremme konkurranse, og dette er forsøkt ivaretatt på best mulig måte ved inngåelse av rammeavtaler og ved påfølgende kjøp under disse.

Rammeavtalen det vises til ble inngått våren 2006, etter en konkurranseutsetting i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Da arbeidet med konkurranseutsetting pågikk, var ikke praksis rundt rammeavtaler tydelige i regelverket for offentlige anskaffelser. Kravet om angivelse av fordelingsmekanismer i konkurransegrunnlaget var heller ikke lett tilgjengelig på det tidspunktet rammeavtalen ble inngått. På bakgrunn av den kunnskapen SLF hadde på det tidspunktet, har jeg fått opplyst at etaten var i god tro om at rammeavtalen var innenfor regelverket som var gjeldende per juni 2006. Jeg vil også vise til at SLF benyttet eksterne juridiske rådgivere for å kvalitetssikre avtalen mot det gjeldende regelverket.

I henhold til senere praksis og regelverket som ble iverksatt 2007, er jeg enig i at det kan foreligge mangler vedrørende kriteriene for tildeling av de enkelte oppdrag, ettersom det ikke eksplisitt foreligger en fordelingsmekanisme for avrop på rammeavtalen, og at regelverket således ikke er fulgt på dette området.

Ved forlengelse av avtalen med ett år fram til sommeren 2010 har derfor SLF tilpasset rammeavtalen til kravet om fordelingsmekanisme ved avrop på avtalen, ved at rammeavtalen er endret i samsvar med forskriftens § 15-3, slik at det for alle avrop gjennomføres minikonkurranse mellom leverandørene. SLF har ved etablering av nye parallelle rammeavtaler på andre områder vært oppmerksom på problemstillingen knyttet til fordeling av bestillinger ved parallelle rammeavtaler, og har ved avtaleinngåelse etablert fordelingskriterier i samsvar med forskriftens § 15-3. Jeg forutsetter at SLF vil sørge for at dette blir gjort også ved etablering av nye avtaler på det området hvor Riksrevisjonen har merknader.

Riksrevisjonen henviser til at enkelte av avropene strekker seg ut over rammeavtalens varighet. Det vises samtidig til at en rammeavtale kan brukes ut hele avtaleperioden selv om en leveranse på en konkret bestilling skal skje etter rammeavtalens utløp. Det er fra SLFs side forsøkt vist varsomhet med å inngå avropsavtaler som løper utover rammeavtalens varighet. For de to avropene som har varighet utover sommeren 2010, har dette sin bakgrunn i avtaleforholdets kompleksitet. SLF har derfor tidligere vurdert det som mest ressurs-effektivt å videreføre avtalene utover sommeren 2010. SLF har opplyst at en nå vil vurdere muligheten av å si opp avtalene og konkurranseutsette dem på nytt.

Riksrevisjonen viser også til at SLF på ni av totalt 62 avrop i liten grad kan dokumentere at det er gjennomført tilstrekkelig konkurranse. Jeg vil påse at SLF gjennomgår rutiner for dokumentasjon på anskaffelser for å sikre dokumentasjonskravet. Videre kan jeg opplyse at SLF har startet et arbeid med å endre økonomimodellen, slik at den tilfredsstillende krav om toveisspor på anskaffelser. Med de nye økonomimodellene vil SLF ha elektronisk sporbarhet mellom rammeavtalene og økonomisystemet/regnskapet. Dette vil bidra til å sikre krav om toveisspor og økt internkontroll.

Med de grep som nå blir gjort i SLF, mener jeg de punkter Riksrevisjonen har bemerket blir tilfredsstillende fulgt opp. Status for oppfølgingen vil bli fulgt opp i styringsdialogen med SLF."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fem revisjonsbrev uten merknader og avsluttende revisjonsbrev med merknader til Bioforsk og Statens landbruksforvaltning.

6.1 Anskaffelser – bruk av midler til markedsføring av reinkjøtt

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har vist til Omsetningslovens § 1 (formålsparagrafen) og til Reindrifftsavtalen som hjemmelsgrunnlag for å fravike anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen kan ikke med bakgrunn i Omsetningsloven se at markedsføring av jordbruksvarer er unntatt fra Lov om offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen kan heller ikke se at det er dokumentert at OFK er eneste mulige løsning for

å gjennomføre generisk markedsføring av reinkjøtt. Riksrevisjonen finner derfor departementets beslutning om å la være å konkurranseutsette markedsføring av reinkjøtt, kritikkverdig.

6.2 Reindrifftsavtalen

Riksrevisjonen ser alvorlig på Landbruks- og matdepartementets manglende styring og oppfølging av deler av Reindrifftsavtalen.

VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak finansieres over Reindrifftsavtalen. Midlene bevilges til RUF og forvaltes av IN. Departementet fulgte opp tildelingsbrevets pålegg om at IN skal foreta regelmessige avstemminger mellom fondsregnskapet og INs regnskap først etter at Riksrevisjonen tok opp saken. Avstemningsdokumentasjon for 2008 mellom regnskapene til RUF og IN, mottatt 22. juni 2009, viser avvik som ikke er forklart.

Riksrevisjonen har merket seg at Landbruks- og matdepartementet vil endre opplegg og rutiner for å unngå problemer knyttet til manglende avstemminger, og forutsetter at departementet vil følge dette opp overfor IN.

Departementet ga 10. mars 2008 IN i oppdrag å utarbeide en revidert strategi for VSP-rein samt en handlingsplan for 2008. Disse ble oversendt departementet 30. mai 2008.

Riksrevisjonen registrerer at departementet først i tildelingsbrevet til IN for 2009 følger opp saken ved at rapporteringen nå også skal omfatte vurdering av midler til VSP-rein og konfliktforebyggende tiltak. Riksrevisjonen forutsetter at LMD følger opp overfor IN.

6.3 Bioforsk

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er foretatt anskaffelser i Bioforsk i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Revisjonen har avdekket flere brudd på regelverket. Kontrollen viste at det ikke er gjennomført konkurranse slik regelverket krever, og for flere anskaffelser er det manglende eller mangelfulle protokoller. Det har også vært vesentlige kostnadsoverskridelser på enkelte av anskaffelsene. Brudd på anskaffelsesregelverket ble også avdekket i 2007-revisjonen.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet erkjenner at internkontrollen på dette området ikke har vært tilfredsstillende og at departementet har forsterket sin styring og oppfølging av Bioforsk. Riksrevisjonen merker seg at Bioforsk har

iverksatt en rekke tiltak for å bedre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket:

- det er etablert internkontroll på anskaffelsesområdet
- det er etablert rammeavtaler
- ingen anskaffelser over kr 500 000 skal foretas uten forutgående sentral godkjenning
- det skal engasjeres eksternt bistand for å gjennomgå og kvalitetssikre anskaffelsesrutinene
- nøye oppfølging fra departementets side i den videre styringsdialogen hva gjelder anskaffelsesområdet

Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp forholdene i styringsdialogen med Bioforsk.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at regelverket for regnskapsmessig behandling av nedskrivninger av aksjeverdier ikke er fulgt og at årsresultatet dermed er satt for høyt. Revisjonen har avdekket at Bioforsk i 2008 har foretatt nedskrivning av aksjer med til sammen kr 1 006 725. Denne nedskrivningen er i strid med regelverket ført direkte mot egenkapitalen og årsresultatet er dermed satt tilsvarende for høyt.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Bioforsk har kjøpt aksjer for kr 60 000 i Solrot AS uten å søke særskilt hjemmel. Selskapet ble etablert i juli 2008 og er i april 2009 bestemt avvirket. Revisjonen har også avdekket at aksjer kjøpt i august og desember 2008 i Sagaplant AS og Instrumenttjenesten AS, er nedskrevet med til sammen kr 873 300. Staten kan på grunn av manglende planlegging dermed ha blitt påført et økonomisk tap.

Riksrevisjonen kan ikke se at departementet har besvart spørsmålene om kjøp av aksjer og eventuelt tap for staten.

6.4 Statens landbruksforvaltning – anskaffelser

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det er inngått en parallell rammeavtale for kjøp av ikt-tjenester i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Revisjonen har avdekket mangler ved rammeavtalen ved at det ikke er fastsatt noen fordelingsmekanisme mellom leverandørene. I slike tilfeller må det gjennomføres en mini-konkurranse for hvert avrop. Det er i liten grad dokumentert at dette er gjennomført.

Riksrevisjonen har merket seg at SLF har iverksatt en rekke tiltak for å bedre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket:

- alle avrop på rammeavtalen skal fram til sommeren 2010 gjennomføres etter mini-konkurranse mellom leverandørene
- SLF skal gjennomgå rutiner for å sikre dokumentasjonskravet
- SLF har startet arbeidet med å endre økonomimodellen for å sikre krav om toveisspor på anskaffelser over rammeavtaler

Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp forholdene i styringsdialogen med SLF.

6.5 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- rolleblanding mellom stillingen som økonomi- og administrasjonsdirektør i Bioforsk og styreleder i ITAS
- manglende sikkerhets- og sårbarhetsanalyser på ikt-området i Bioforsk
- manglende avstemming av regnskapet til Bioforsk
- manglende planer med ett- og flerårige perspektiv i Veterinærinstituttet.

Av tidligere rapporterte forhold vil svakheter ved styring, rapportering og oppfølging av Reindrifftsforvaltningen og Bioforsk bli fulgt opp i den løpende revisjonen.

6.6 Forvaltningsrevisjon

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon vedrørende styring og måloppnåelse innenfor jordbruket.

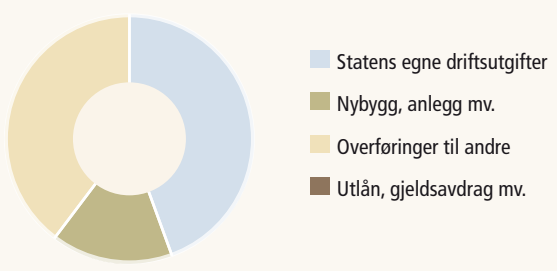
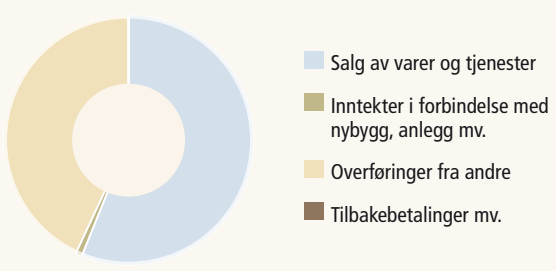
Miljøverndepartementet

1 Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	416	3 442	3 858	3 519	205
Inntekter		266		313	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Miljøverndepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
6	virksomheter	
3	fond	
1	selskap*	

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller det er tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har fulgt opp Miljøverndepartementets implementering av risikovurderinger som en del av virksomhetsstyringen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007, jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009), opptatt av risikostyring. Komiteen forventet at samtlige departementer fikk på plass nødvendige systemer på dette området, og ba Riksrevisjonen om å følge utviklingen.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke vil gi Riksrevisjonen innsyn i sine risikoanalyser for 2008.

Riksrevisjonen har ellers ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen merknader til regnskapene.

3 Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Statens kartverk – samfinansieringsprosjekter Norge digitalt

I Dokument nr. 1 (2008–2009) hadde Riksrevisjonen merknader knyttet til Statens kartverks styring og kontroll med samfinansieringsprosjekter som inngår i samarbeidet "Norge digitalt". Det ble pekt på at kartverket ikke hadde etablert rutiner for rapportering av budsjettavvik til samfinansieringspartene. Revisjonen i 2008 viser at kartverket fremdeles ikke har etablert rutiner for å rapportere eventuelle budsjettavvik.

Miljøverndepartementet har opplyst at Statens kartverk for tiden implementerer nye rutiner på dette punktet. Statens kartverk vil rapportere om disse til departementet i etatsstyringsmøtet i juni

2009. Departementet vil vurdere videre oppfølging etter denne rapporteringen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Styring av underliggende virksomheter

I Dokument nr. 1 (2008–2009) bemerket Riksrevisjonen at det var en positiv utvikling i Statens kartverks årsrapportering, men at det fortsatt var enkelte mangler ved rapporteringen på enkelte resultatmål. Det ble også bemerket at enkelte resultatindikatorer som vedrørte Statens kartverks oppgaver, ennå ikke var tatt med i tildelingsbrevet. Riksrevisjonens kontroll av Statens kartverks rapportering for 2008 viser en positiv utvikling av forholdene.

Saken avsluttes.

3.3 Norsk Polarinstitutt

I Dokument nr. 1 (2008–2009) hadde Riksrevisjonen merknader knyttet til Norsk Polarinstitutt manglende implementering av nytt elektronisk lagerstyringssystem. Riksrevisjonens kontroll i 2008 viser at systemet nå er i operativ bruk.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Miljøverndepartementet og underliggende virksomheter for 2008 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler verken ved statsregnskapet eller virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet.

5 Miljøverndepartementets svar

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet, og statsråden har i brev av 19. august 2009 svart:

"Miljøverndepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 26.06.09 med resultatet av revisjonen av statsregnskapet for 2008.

Vi foreslår å fjerne setningen på side 3 "Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke vil gi Riksrevisjonen innsyn i sine risikoanalyser for 2008". Bakgrunnen for dette er at departementet faktisk har gitt Riksrevisjonen innsyn i vårt arbeid med risikoanalyser, men ikke på det detaljnivået,

innenfor den enkelte analyse, som Riksrevisjonen i utgangspunktet ba om. På det årlige samarbeidsmøtet med Riksrevisjonen i april i år meddelte Riksrevisjonen at de, på bakgrunn av vårt brev om denne saken, ville komme tilbake til Miljøverndepartementet med et eget møte for nettopp å diskutere detaljnivået i slike innsyn. Riksrevisjonen meddelte også på møtet at man var i ferd med å lage klarere retningslinjer med hensyn til detaljnivået for slike innsyn slik at departementenes praksis på dette området ble klarere.

Riksrevisjonen har ikke fulgt opp denne saken, og den omtalte setningen i Dokument nr. 1 blir derfor misvisende.

For øvrig har departementet ingen kommentarer til Riksrevisjonens rapport vedr. Dokument nr.1."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008. Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

6.1 Manglende innsyn i departementets risikoanalyser

Riksrevisjonen ba i brev av 22. januar 2009 om å få oversendt departementets risikoanalyser for regnskapsåret 2008. Et planlagt ledd i revisjonen av regnskapene for 2008 var en kontroll både av departementets interne styring og styring av underliggende virksomheter. Risikovurderinger er et viktig ledd i mål- og resultatstyringen, og er forutsatt i Reglement for økonomistyring i staten fra 2004. Som nevnt i punkt 1.3 har kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 120 (2008–2009) gitt uttrykk for en forventning om at samtlige departementer får på plass nødvendige systemer på dette området, og komiteen ba Riksrevisjonen følge utviklingen.

Med tanke på å gjennomføre kontrollopgaven finner Riksrevisjonen det lite tilfredsstillende at det ikke gis innsyn i grunnlagsdokumentasjonen for å følge opp utviklingen slik kontroll- og konstitusjonskomiteen har anmodet om, men kun muntlige orienteringer. Det pågår imidlertid for tiden et samarbeid mellom Statsministerens kontor og Riksrevisjonen for om mulig å få utgitt en omforent veiledning for departementenes og Riksrevisjonens praktisering av dokumentinnsyn i samsvar med lov og instruks for Riksrevisjonen. Oppfølging i forhold til Miljøverndepartementets

avslag er derfor stilt i bero i påvente av at arbeidet med en slik veileder kan avsluttes. Forholdet er derfor ikke tatt med i Riksrevisjonens bemerkninger.

6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Styring av underliggende virksomheter – Statens kartverks rapportering
- Norsk Polarinstitut – manglende implementering av nytt elektronisk lagerstyringssystem
- Statens kartverk – samfinansieringsprosjekter i Norge digitalt

6.3 Forvaltningsrevisjon

Riksrevisjonen viser for øvrig til *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar*, Dokument nr. 3:9 (2008–2009).

Det gjøres også oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om måloppnåelse i klimapolitikken.

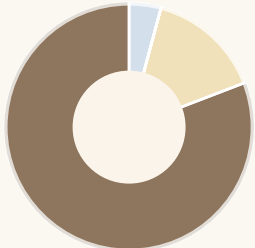
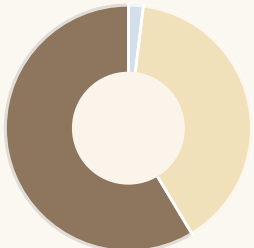
Nærings- og handelsdepartementet

1 Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	678	32 640	33 318	33 477	776
Inntekter		42 621		43 597	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde:	Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
10 virksomheter	
21 selskaper*	
1 særlovsselskap*	

25 mrd. kroner av de budsjetterte utgiftene var knyttet til virksomheten i Innovasjon Norge. Av samlede budsjetterte inntekter var 15,5 mrd. kroner utbytte, mens 23 mrd. kroner var avdrag på lån.

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Tilskuddsordninger under Nærings- og handelsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet har ansvaret for 38 tilskuddsordninger/fond. Riksrevisjonen har kontrollert departementets forvaltning av tilskudd til:

- Ungt Entreprenørskap
- Standard Norge
- skipsfartsberedskap
- Kings Bay AS
- Svalbard Reiseliv AS
- sysselsetting av sjøfolk

Sistnevnte forvaltes av Sjøfartsdirektoratet. Totalt utgjør disse tilskuddene over 1,7 mrd. kroner.

Tilskuddforvaltningen og oppfølgingen av midlene er hovedsaklig tilfredsstillende både i departementet og i Sjøfartsdirektoratet, men det er i saksbehandlingen funnet enkelte avvik fra de interne retningslinjene.

Økonomireglementet fastslår at departementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer. I departementets interne retningslinjer for tilskuddsforvaltning er det fastsatt at fagansvarlig avdeling skal sørge for at formålet med tilskuddsordningen og anvendelsen av tilskuddsmidlene blir evaluert med noen års mellomrom.

Riksrevisjonen kan ikke se at departementet har etablert rutiner for å sikre at tilskuddsordningene blir evaluert med en frekvens og et omfang som er basert på en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering. Overordnede risiko- og vesentlighetsvurderinger skal ligge til grunn for departementets arbeid, og dette bør også gjelde for evaluering av tilskuddsordninger.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler at det vil være hensiktsmessig at evalueringer av tilskuddsordninger blir gjennomført ut fra en overordnet vurdering. Departementet vil høsten 2009 igangsette en prosess for dette, som skal gjøres årlig framover.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknader.

3 Departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Sjøfartsdirektoratet

Riksrevisjonen har de siste årene påpekt at Sjøfartsdirektoratet ikke har klart å gjennomføre alle pålagte oppgaver. Riksrevisjonen har i tillegg påpekt at departementet fortsatt ikke har bedret direktoratets rammebetingelser, til tross for tett styringsdialog over flere år. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ser alvorlig på at direktoratet ikke har nådd måltallene for antall tilsyn og vertikalrevisjoner. Videre forutsetter komiteen at departementet framover spiller en aktiv rolle for å forbedre direktoratets virksomhet.¹

Riksrevisjonen har merket seg at Sjøfartsdirektoratet fikk styrket driftsbevilgningen med 28 mill. kroner i 2008, og at bevilgningen ble videreført med helårsvirkning i 2009. Tilleggsmidlene ble brukt til å avhjelpe personell- og ressursituasjonen og til å kjøpe tjenester fra classeselskapene. Departementet peker på at økte bevilgninger og ekstra rekrutteringstiltak har hatt positiv virkning på direktoratets måloppnåelse i 2008.

Departementet opplyser at det følger opp de forhold Riksrevisjonen har tatt opp gjennom den ordinære styringsdialogen med direktoratet og i arbeidet med enkeltsaker.

Saken avsluttes.

3.2 Styret for det industrielle rettsvern

Riksrevisjonen så det som uheldig at Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) heller ikke i 2007 nådde målene for saksbehandlingstid på patentområdet. Videre ble det påpekt svakheter i styringsdialogen ved at Patentstyret og departementet over tid har hatt ulike oppfatninger av målsettinger og resultatvurderinger på patentområdet. Riksrevisjonen har vært kritisk til at departementet i liten grad har sikret at Patentstyret har hatt nødvendige styringsverktøy for å ivareta langsiktige utfordringer og endringsbehov.

1) Jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpeker at gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt fra 4,2 år i 2006 til 6,2 år i 2007, og at målet er tre års gjennomsnittlig saksbehandlingstid.² Komiteen forventer at departementet omgående iverksetter egnede tiltak for å følge opp Patentstyrets manglende måloppnåelse.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har lagt opp til en forsterket styringsdialog med Patentstyret. Departementet uttaler at det har satt mer konkrete mål, delmål og styringsparametre på patentområdet i tildelingsbrevet. Departementet uttaler videre at Patentstyret har en fortløpende vurdering av bemanningsbehovet på patentområdet fordi ressursituasjonen er avgjørende for måloppnåelsen på området.

Saken avsluttes.

3.3 Brønnøysundregistrene

Riksrevisjonen var ved revisjonen av regnskapsåret 2007 kritisk til at departementet, i rapporteringen til Stortinget, ikke omtalte at arbeidet med Semantikkregisteret for elektronisk samhandling (SERES) var terminert. Kontroll- og konstitusjonskomiteen delte Riksrevisjonens kritikk.³ Riksrevisjonen så det som uheldig at saksbehandlingstidene ved enkelte av registrene hadde overskredet måltallene i flere år.

Riksrevisjonen finner det tilfredsstillende at departementet har vurdert og justert måltallene for 2009 for manuell saksbehandlingstid i Foretaksregisteret og Enhetsregistret slik at disse er mer realistiske.

Saken avsluttes.

3.4 Norges geologiske undersøkelse

Riksrevisjonen hadde ved revisjonen av regnskapsåret 2007 vesentlige merknader til Norges geologiske undersøkelses (NGU) gjennomføring av budsjettet. Riksrevisjonen så alvorlig på sviktende styring av, og kontroll med, ikt-sikkerheten og var kritisk til at det ikke var etablert tilfredsstillende rutiner på anskaffelsesområdet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen fant det ikke akseptabelt at disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet, innebærer vesentlige brudd på regelverket.⁴ Komiteen forutsatte at

departementet fulgte nøye opp arbeidet med ikt-sikkerhet og beredskapsplan i NGU.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vektlegger at det er ledelsen i virksomhetene som har ansvaret for det helhetlige internkontrollsystemet, og at departementet har fokusert på å ivareta sin veiledningsrolle overfor virksomhetene. Riksrevisjonen har videre merket seg departementets uttalelser om at NGU i 2008 har ajourført sin risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet en tilhørende krise- og beredskapsplan. NGU har i tillegg i 2008 gjennomført tiltak i tråd med krise- og beredskapsplanen.

Saken avsluttes.

3.5 Norsk Romsenter

Riksrevisjonen hadde ved revisjonen av regnskapsåret 2007 vesentlige merknader til Norsk Romsenters etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser. Kontroll- og konstitusjonskomiteen delte Riksrevisjonens kritikk av manglende etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser som kan ha medført dyrere anskaffelser enn nødvendig, økt mislighetsrisiko og nedsatt sporbarhet.⁵

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har hatt en dialog om tiltak for å forbedre anskaffelsesvirksomheten. Departementet har i dialogen presisert at ledelsen i virksomhetene har ansvaret for at det etableres et helhetlig internkontrollsystem. Riksrevisjonen har videre merket seg at Norsk Romsenter har utarbeidet en anskaffelsesstrategi og en handlingsplan for å sikre at nødvendige tiltak blir gjennomført. Departementet har økt Norsk Romsenters driftsbudsjett for 2008 og 2009 for å styrke internkontrollen.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har merket seg at departementets tilskuddforvaltning hovedsakelig er tilfredsstillende, men stiller spørsmål ved departementets system for å gjennomføre evalueringer av tilskuddsordninger.

2) Jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009)

3) Jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009)

4) Jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009)

5) Jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009)

5 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 17. august 2009 svart:

"Nærings- og handelsdepartementet tar Riksrevisjonens merknader i brevet til etterretning. Ut over det som departementet tidligere har meddelt Riksrevisjonen, vil jeg kun informere om – som supplement til departementets brev til Riksrevisjonen av 30.01.2009 om revisjon av tilskuddsordninger – at anbudskonkurranse for ekstern evaluering av tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk er igangsatt og utlyst. Ordningens effektivitet, måloppnåelse og hensiktsmessighet er blant de forhold som skal evalueres."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ti avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

6.1 Tilskuddsordninger under Nærings- og handelsdepartementet

Riksrevisjonen kan ikke se at departementet har etablert rutiner for å sikre at tilskuddsordningene blir evaluert med en frekvens og et omfang som er basert på en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering. Riksrevisjonen har merket seg at departementet anser det som hensiktsmessig at evalueringer av tilskuddsordninger blir gjennomført ut fra en overordnet vurdering og at departementet høsten 2009 vil igangsette en årlig prosess for dette. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet har igangsatt og utlyst anbudskonkurranse for ekstern evaluering av tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk.

6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- gjennomføring av pålagte oppgaver ved Sjøfartsdirektoratet
- manglende måloppnåelse i Styret for det industrielle rettsvern
- manglende omtale av Semantikkregisteret for elektronisk samhandling (SERES) og overskridelse av måltall i Brønnøysundregistrene
- gjennomføring av budsjettet, sviktende styring av, og kontroll med, ikt-sikkerhet og ikke tilfredsstillende rutiner på anskaffelsesområdet ved Norges geologiske undersøkelse
- anskaffelser ved Norsk Romsenter

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om sikkerhet til sjøs.

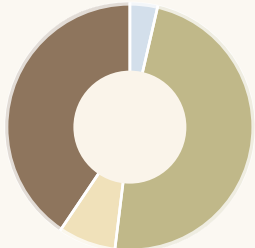
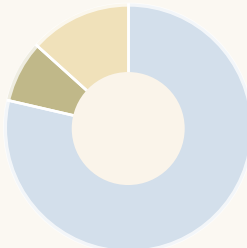
Olje- og energidepartementet

1 Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	371	46 638	47 009	42 192	497
Inntekter		192 546		193 773	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Olje- og energidepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
4	virksomheter	
4	fond	
6	selskaper*	

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til regnskapet.

3 Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Olje- og energidepartementets anskaffelser

I forbindelse med revisjonen av 2007-regnskapet ble det avdekket at det i flere tilfeller foreligger to versjoner av samme anskaffelsesprotokoll, og at anskaffelsesprotokoller var endret etter at revisor ba om dokumentasjon. Det ble forutsatt at departementet iverksatte tiltak for å sikre bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Departementet har i 2008 oppdatert de interne rutineene for anskaffelser. Det er også iverksatt tiltak for å sikre at det er samsvar med regelverk for offentlige anskaffelser.

Saken avsluttes.

3.2 Resultatbeskrivelse og resultatrapportering

I forbindelse med revisjonen av 2007-regnskapet konstaterte Riksrevisjonen at departementet ikke hadde rapportert i forhold til flere av Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) resultatmål. Riksrevisjonen merket seg at departementet ville rette oppmerksomheten mot beskrivelse av resultatoppnåelsen slik at den lettere kan relateres til de resultatmål som blir presentert i St.prp. nr. 1.

Revisjonen har registrert en positiv utvikling i beskrivelsen av NVEs resultatmål og resultatoppnåelse i St.prp. nr. 1 (2008–2009).

Saken avsluttes.

3.3 Forvaltning av Energifondets midler

I forbindelse med revisjonen for 2007 ble det avdekket mangelfull rapportering i forhold til Energifondets hovedmål og mangelfull kontroll av tilskuddsmottakernes resultatrapportering. I tillegg ble administrasjons- og driftsutgifter knyttet til andre tilskuddsordninger som forvaltes av Enova SF, finansiert av Energifondet. Det er i strid med fondets vedtekter. Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg dette, jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009) s. 189.

I resultat- og aktivitetsrapporten for 2008 er det rapportert på Energifondets hovedmål. Enova SF har i 2009 etablert ny praksis for dokumentering av kontrolltiltak rettet mot tilskuddsmottakernes resultatrapportering. Departementet har også orientert Stortinget om at Enova SF benytter den generelle svartjenesten som finansieres av Energifondet til å besvare spørsmål omkring tilskuddsordningen for elektrisitetssparing i husholdninger.

Saken avsluttes.

3.4 Olje- og energidepartementets sektoransvar for ikt

I forbindelse med revisjonen for 2007 var Riksrevisjonen kritisk til departementets oppfølging av underliggende virksomheters kontroll med informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt). Riksrevisjonen viste til at departementet har et overordnet ansvar for sektorens ikt-forvaltning.

Departementets overordnede ansvar for sektorens ikt-forvaltning følges i hovedsak opp gjennom den ordinære styringsdialogen med underliggende etater og rapportering fra etatene. I tildelingsbrev til underliggende etater for 2009 er det gitt egne føringer for ikt-sikkerhet som virksomhetene må rapportere på.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.5 Ikt-forvaltningen i NVE

I forbindelse med revisjonen for 2007 ble det avdekket at NVE ikke hadde utarbeidet en beredskaps- og kontinuitetsplan som dekket egen systemportefølje. I tillegg var det flere mangler ved NVEs ikt-kontroll. I Innst. S. nr. 120 (2008–2009) s. 189 forutsatte kontroll- og konstitusjonskomiteen at forholdene ble rettet opp, og framhevet NVEs sentrale rolle når det gjaldt landets energiforsyning og beredskap. Komiteen mente også at departementet hadde et særlig ansvar for å påse at det skjer en hurtig og

måltrettet oppfølging i NVE av de forhold som er påpekt.

NVE har fått gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse som har avdekket en rekke forhold som vil kreve oppfølging over lengre tid. De ulike tiltakene vil inngå i et samlet program som tar inntil to år å komplettere. Prioriterte tiltak vil bli gjennomført først. Enkelte kritiske endringstiltak er allerede gjennomført.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Olje- og energidepartementet og underliggende virksomheter for 2008 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler verken ved statsregnskapet eller virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet.

5 Olje- og energidepartementets svar

Saken har vært forelagt Olje- og energidepartementet, og statsråden har i brev av 14. august 2009 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 26. juni 2009 vedrørende ovennevnte.

Olje- og energidepartementet har ingen kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger i nevnte brev."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008. Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

6.1 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- Olje- og energidepartementets anskaffelser
- resultatbeskrivelse og resultatrapportering i NVE
- forvaltning av Energifondets midler

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Olje- og energidepartementets sektoransvar for informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- ikt-forvaltningen i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

6.2 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres forvaltningsrevisjoner om:

- Enova SFs drift og forvaltning
- forvaltningspraksis ved tildeling av utvinnings-tillatelser
- flom og skred.

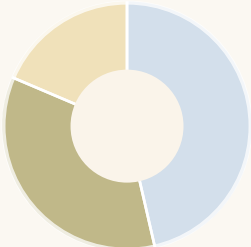
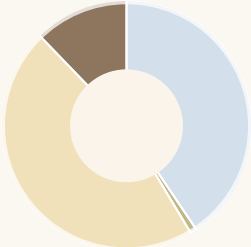
Samferdselsdepartementet

1 Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	603	25 561	26 164	25 984	320
Inntekter		3 641		3 821	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, gjeldsavdrag mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Samferdselsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
6	virksomheter	Statens vegvesen
6	selskaper*	Jernbaneverket

* Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Revisjonen har avdekket at det er vesentlige avvik mellom Statens vegvesens internregnskap og det Samferdselsdepartementet har rapportert til kapitalregnskapets kontoklasse 65 Fordringer og kontoklasse 84 Deposita og avsetninger. Differansene framkommer på følgende måte:

Tabell 2

Eiendeler	Beløp i mill. kr
65 Fordringer	1 348,0
Internregnskapet	193,8
Differanse	1 154,2

Gjeld	Beløp i mill. kr
84 Deposita og avsetninger	-1 348,0
Internregnskapet	-1 340,3
Differanse	-7,7

I kapitalregnskapet er det ført opp en fordring på 1,15 mrd. kroner som ikke finnes i Statens vegvesens internregnskap. Gjeldsposten deposita er i kapitalregnskapet oppført med 7,7 mill. kroner mer enn det internregnskapet viser. Regnskapsmessig framstår derfor disse differansene som fiktive fordringer og fiktiv gjeld.

Ifølge bevilgningsreglementets § 13, 3. ledd skal kapitalregnskapet gi en oversikt over statens og trygdens eiendeler og gjeld og vise sammenhengen med bevilgningsregnskapet, jf. Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 3.2.1, e. Riksrevisjonen hadde samme prinsipielle merknader til Samferdselsdepartementets rapportering av disse regnskapspostene i 2006 og 2007.

Departementet opplyser at Vegdirektoratet skal oversende forslag om ny modell for rapportering til statsregnskapet til departementet i løpet av mai 2009. Som et ledd i det videre arbeid, vil det være naturlig å innhente uttalelser fra Finansdepartementet og Senter for statlig økonomistyring.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Styring basert på risiko og vesentlighet

Ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007, var kontroll- og konstitusjonskomiteen opptatt av risikostyring, jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009). Komiteen forventet at samtlige departementer fikk på plass nødvendige systemer på dette området, og ba Riksrevisjonen om å følge utviklingen.

Revisjonen har vist at departementet og flere underliggende virksomheter ikke hadde på plass et tilfredsstillende system for vurdering av risiko og vesentlighet som en integrert del av mål- og resultatstyringen. Funnene varierte fra virksomheter som ikke har noe system for risikostyring, til virksomheter som ikke gjennomfører risikostyringen i henhold til allment aksepterte standarder. Eksempel på sistnevnte er en metodikk utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring.

Departementet opplyser at det i tildelingsbrevene til underliggende virksomheter i 2008, ble tatt inn et punkt om risikovurdering av mål- og resultatstyringen for den enkelte etat. De etatene som ikke leverte risikovurderinger i 2008, ble i tildelingsbrevet for 2009 bedt om å levere disse innen første halvår 2009.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Statens vegvesen

Statens vegvesen har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader som blant annet er knyttet til følgende:

2.1.1 Anskaffelser

Det er for regnskapsåret 2008 foretatt revisjon av anskaffelser på anleggsområdet og for konsulent-tjenester og øvrige tjenester.

Kostnadsøkninger og tilleggsarbeid

Revisjonen har avdekket betydelige kostnadsøkninger på anleggskontrakter i 2008. Av 45 kontrollerte kontrakter viser 22 kontrakter betydelig høyere utbetalinger enn avtalt kontraktpris. De 22 kontraktene har en gjennomsnittlig kontraktstørrelse på ca. 45 mill. kroner. For to av anleggskontraktene var kostnadene økt med over 100 prosent i forhold til opprinnelig

kontraktsum. For kjøp av konsulenttenester og andre tenester var det kostnadsoverskridelser ved totalt 19 av 64 reviderte kontrakter. For seks av disse kontraktene viser regnskapet kostnadsøkninger på over 100 prosent.

Flere anleggskontrakter har tilleggsarbeid som ikke er omfattet av kontrakten. Beløpsmessig utgjorde disse tilleggsarbeidene mellom 10 og 80 prosent av opprinnelig kontraktsum, og burde vært utlyst i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Det foreligger derfor betydelige direkte anskaffelser på anleggsområdet.

Riksrevisjonen anmerket også tilsvarende forhold ved revisjonen av 2007-regnskapet, jf. Dokument nr. 1 (2008–2009).

Sporbarhet

Revisjonen har vist at det ikke er sporbarhet fra faktura til anskaffelsesdokumentasjon og kontrakt for ca. 40 prosent av fakturaene i Statens vegvesen. En undersøkelse foretatt av internrevisjonen i Statens vegvesen i november 2008, viste manglende sporbarhet for ca. 56 prosent av kontrollerte anskaffelser. Manglende sporbarhet gjør det vanskelig å verifisere de totale bokførte kostnadene knyttet til den enkelte kontrakt, og svekker muligheten for internkontroll med at utbetalingene er i samsvar med forpliktelsene overfor leverandørene.

Riksrevisjonen anmerket tilsvarende forhold ved revisjonen både i 2006 og 2007.

Overtakelsesforretning – konvensjonalbot

Revisjonen har vist mangler ved, og manglende dokumentasjon av overtakelsesforretning knyttet til delfrister og sluttfrister både for anleggs- og konsulentkontrakter. Med utgangspunkt i tilgjengelig dokumentasjon er det i mange tilfeller ikke mulig å se om kontraktens frister er overholdt, om konvensjonalbot skulle vært ilagt eller om ilagt bot er riktig beregnet i henhold til kontrakt. Riksrevisjonen hadde tilsvarende merknad ved revisjonen i 2006 og 2007.

Departementet har uttalt at det fortsatt vil følge opp praktiseringen av regelverket for offentlige anskaffelser slik kontroll- og konstitusjonskomiteen anmodet om i Innst. S. nr. 120 (2008–2009). Overskridelser og tilleggsarbeid begrunnes med at kostnadsoverslagene ofte fastsettes for tidlig og på svakt grunnlag, samt at forundersøkelsene er mangelfulle. Departementet

viser til at det er innført begrensninger i prosjektlederens fullmaktsgrenser, og at det er avholdt seminarer for byggherrepersonell for å begrense tilleggsarbeid. For å bedre sporbarheten viser departementet til innført rutine med obligatorisk merking av kontraktsnummer i regnskapet. Videre opplyser departementet at Statens vegvesen har innført ny dokumentmal for overtakelsesprotokoll, som synes å ha hatt effekt.

2.1.2 Statens vegvesen – bruk av fylkesmidler

Mellomværende med fylkene – rekvirering av fylkesmidler

Revisjonen viste at Staten i 2008 har forskuttert fylkeskommunale kostnader som per 31. desember 2008 utgjorde 93,2 mill. kroner. Statens vegvesen administrerer arbeidet på fylkesveger og fører regnskap for fylkesvegutgiftene. Ordningen fungerer slik at Statens vegvesen til enhver tid skal ha rekvirert tilstrekkelige midler fra fylkene. For Hordaland fylkeskommune alene har staten i gjennomsnitt forskuttert 14,2 mill. kroner i 2008.

Departementet har opplyst at Vegdirektoratet vil følge opp rekvireringen av fylkesvegmidler ved å øke hyppigheten av de kontroller som er gjennomført så langt. Det vil bli vurdert å innføre krav om morarente i de tilfeller hvor fylkene ikke betaler innen forfall.

Mindreforbruk – fylkenes investeringsmidler

Revisjonen har avdekket et betydelig mindreforbruk knyttet til fylkenes investeringsbudsjett på vegområdet. Av en totalramme til investeringer på 1 515 mill. kroner er ca. 413 mill. kroner ubrukt i 2008. For fylkene Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane utgjorde mindreforbruket på investeringsbudsjettet for fylkesveger totalt 282 mill. kroner. Dette utgjorde henholdsvis 74,5 prosent, 44,5 prosent og 61,2 prosent av tilgjengelig investeringsbevilgning til fylkesveg i de respektive fylker. I forbindelse med utarbeidelse av investeringsbudsjettet på fylkesveg, bidrar Statens vegvesen med innspill, forslag til prioriteringer og med tilgjengelig kapasitet til gjennomføringen.

Departementet viser til at Statens vegvesen vil arbeide for å få et mer enhetlig styringssystem og mer formalitet i samhandlingen med fylkeskommunene, i forbindelse med forvaltningsreformen. Dette burde gi større forutsigbarhet i forhold til de rammer som stilles til disposisjon og hva midlene brukes til.

2.1.3 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Drift av informasjons- og kommunikasjonsteknologisystemer

I revisjonen er det forsøkt å få fram oversikt over totale kostnader knyttet til drift av ikt-systemer i Statens vegvesen. Ifølge en oversikt som er utarbeidet av Statens vegvesen, utgjør kostnadene til drift av ikt-systemer ca. 350 mill. kroner årlig. Dette beløpet lar seg ikke dokumentere i regnskapet.

Departementet har opplyst at det varierer fra enhet til enhet i Statens vegvesen, hvordan kostnader til drift og vedlikehold er spesifisert i regnskapet. Videre kan det variere om det er skilt mellom drift/vedlikehold og utvikling i regnskapet.

Utvikling av ikt-systemer

Revisjonen viste at det er gjennomført kjøp og utvikling av et ikt-system fra TRAFSYS as, for overvåkning av tunneler. Systemet er bare tatt i bruk ved to av fem regioner. Kontrollen viste også at ikt-systemet ikke er forankret i Statens vegvesens ledelse og heller ikke kjent for alle regionene. Statens vegvesen har blant annet oppgitt at slike forhold vil bli ivaretatt ved innføring av et system for porteføljestyring for ikt i løpet av handlingsplanperioden 2010–2013.

Ifølge departementet vil det i forbindelse med omorganiseringen av Statens vegvesen bli vurdert å opprette en landsdekkende ikt-enhet. Den skal sikre nødvendige strategiske vurderinger og nødvendig forankring mot etatsledelsen.

2.1.4 Kontrollvirksomheten

Hovedmål nr. 1 for Statens vegvesen er ifølge tildelingsbrevet for 2008, færre drepte og skadde i trafikken og høyere sikkerhet i andre transportformer. I tildelingsbrevet er kontrollaktiviteter og informasjons- og kampanjevirkosomhet beskrevet som sentrale tiltak for å nå denne målsettingen.

Revisjonen har vist store negative avvik mellom planlagt kontrollaktivitet og gjennomført

kontrollaktivitet knyttet til trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesen, jf. tabell 3.

Manglende oppfølging fra Statens vegvesen vil kunne føre til flere ulykker og dårligere trafikksikkerhet innen transportsektoren.

Departementet har vist til årsrapporten for Statens vegvesen og oppgir at årsaken til avvikene skyldes knapphet på ressurser, sykefravær og rekrutteringsproblemer i tillegg til implementering av et nytt kontrollverktøy. For å sikre bedre måloppnåelse, er det lagt vekt på både å kvalifisere nåværende medarbeidere til å kunne arbeide innenfor fagområdet, og å rekruttere nye medarbeidere.

2.2 Jernbaneverket

Jernbaneverket har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad som blant annet er knyttet til følgende:

2.2.1 Kontroll av leieinntekter

Ved kontroll av leieinntekter fra Jernbaneverkets eiendommer, har revisjonen vist at det ikke er tilfredsstillende kontrollspor fra kontrakt til fakturering. Jernbaneverket mangler en samlet oversikt over de leiekontrakter som skal faktureres. Dette innebærer at det ikke er mulig å verifisere om alle leietakere blir fakturert i henhold til gjeldende avtale. Ved kontroll av 46 kontrakter ble det funnet at 15 leietakere ikke var fakturert for avtalt leie.

Departementet har opplyst at Jernbaneverket har igangsatt et prosjekt som skal sikre at leieinntekter blir betalt og at manglende innbetalinger blir fulgt opp.

2.2.2 Kontroll av konsulentutgifter

Revisjonen av konsulentutgifter for regnskapsåret 2008 viser at Jernbaneverket har utbetalt ca. 433 mill. kroner til konsulenter. Revisjonen viser at det var få tilfeller hvor det var sporbarhet mellom bokført faktura og kontrakt. Videre manglet det henvisning til kontrakt på 24 av 33 kontrollerte bilag. Det er derfor vanskelig å få oversikt over

Tabell 3

Aktivitet	Plantall	Utførte kontroller	Avvik	Avvik i %
Kjøre- og hviletid på veg	80 000	62 865	17 135	21,4
Kjøre- og hviletid i bedrift	160 000	97 840	62 160	38,9
Tungtransportkontroller	212 000	82 032	129 966	61,3
Bilbeltekontroller	860 000	534 222	325 778	37,9

utbetalinger på den enkelte kontrakt. I slike tilfeller er det også vanskelig å kontrollere om konsulentutbetalinger har vært i samsvar med gjeldende avtaler. Kontrollen avdekket også at det manglet anskaffelsesprotokoller for 20 av 33 kontrollerte bilag. Det kan derfor ikke dokumenteres at disse anskaffelsene er foretatt i samsvar med krav om konkurranse, jf. regelverket for offentlige anskaffelser. Disse forholdene svekker mulighetene for internkontroll.

Manglende sporbarhet og anskaffelsesdokumentasjon ble også tatt opp i 2007, jf. Dokument nr. 1 (2008–2009).

Samferdselsdepartementet har uttalt at det finner det lite tilfredsstillende at flertallet av bilagene som er kontrollert, ikke har sporbarhet. Departementet finner det også alvorlig at det ikke er utarbeidet anskaffelsesprotokoller for de fleste av de kontrollerte sakene.

2.2.3 Utvikling og godkjenning av Merkur sikringsanlegg

Jernbaneverket har søkt om å få ta i bruk et nytt sikringsanlegg kalt Merkur. Sikringsanlegget innebærer en ny type teknologi som vil kreve nye og mer omfattende sikkerhetsmessige vurderinger. De sikkerhetsmessige vurderingene har vist seg å være mer omfattende enn opprinnelig forutsatt, blant annet som følge av at kravene til dokumentasjon er endret i løpet av prosjektperioden for utvikling og anskaffelse av sikringsanlegget.

Statens jernbanetilsyn har gitt avslag på søknaden om tillatelse til å ta i bruk signalanlegget. Tilsynet har i hovedsak fem punkter som legges til grunn for avslaget:

- Jernbaneverkets sikkerhetsgjennomgang av programvaren har ikke vært tilfredsstillende. Dette er kritisk og må være utført for at et sikringsanlegg skal kunne tas i bruk
- manglende dokumentasjon for at teknisk sikkerhet er ivaretatt
- programvaren er ikke tilfredsstillende dokumentert
- manglende rollefordeling og habilitet
- mangler ved den øvrige dokumentasjon

I Merkurleveransen til Ganddal godsterminal er det så langt investert 44,6 mill. kroner. Ganddal godsterminal ble satt i drift 3. januar 2008 uten signalanlegg, og terminalen er tatt i bruk som sidespor på linjen. Det er knyttet stor usikkerhet til hvilke totale økonomiske konsekvenser en manglende godkjenning innebærer. Dette vil

også kunne føre til at en rekke nye jernbaneutbygginger ikke vil bli godkjent for bruk.

Jernbaneverket har satt i gang en ekstern kartlegging og vurdering av hele anskaffelses- og utviklingsprosessen av Merkur sikringsanlegg. Departementet uttaler at de vil være varsomme med å gi generelle kommentarer til nevnte punkter før resultatet av den eksterne gjennomgangen av Merkur foreligger.

2.2.4 Punktlighet i togtrafikken

Riksrevisjonen har i løpet av 2008 kontrollert punktlighetsarbeidet innen togtrafikken i Jernbaneverket. Bakgrunnen for undersøkelsen er den høye prioriteringen som god driftsstabilitet har i henhold til St.prp. nr. 1 (2007–2008), samtidig som det stadig er medieoppslag om driftsavvik i togtrafikken.

Registrering av forsinkelser

I tildelingsbrevet for 2008 er målsettingen for punktlighet i trafikkavviklingen for persontrafikken satt til 95 prosent for Flytoget og 90 prosent for andre toggrupper.

Punktlighet blir i tildelingsbrevet definert som tog i rute, med ankomst endestasjon *innen* 0–3 minutter fra oppgitt rutetid for intercitytog, nærtrafikk og flytog, og *innen* 0–5 minutter for langdistanse- og godstog. Kontrollen viser at Jernbaneverket registrerer intercitytog, nærtrafikk og flytog som forsinket dersom de er over 3,59 minutter forsinket til endestasjon, mens langdistanse- og godstog blir registrert som forsinket dersom de er over 5,59 minutter forsinket til endestasjonen. Konsekvensen er at det blir et til dels betydelig avvik mellom den punktligheten som Jernbaneverket rapporterer, og det som skulle vært rapportert i henhold til kravene, jf. tabell 4.

Jernbaneverket har foretatt korreksjoner som viser punktligheten dersom måling og registrering ble foretatt i henhold til kravet om 3 (2,59) minutter og 5 (4,59) minutter til endestasjon:

Med den punktligheten som i dag blir rapportert, oppfyller Flytoget og Gjøvikbanen AS kravet til punktlighet, mens resten av togkategoriene ikke oppfyller målet. Tabellen viser imidlertid at ingen av togkategoriene ville ha oppfylt kravet til punktlighet dersom registreringen ble gjort med henholdsvis inntil 2,59 og 4,59 minutter.

Tabell 4

Togkategori	Punktlighet v/faktisk registrering: 3:59/5:59	Punktlighet v/registrering etter krav: 2:59/4:59	Prosentpoeng, endring i punktlighet
Langdistanse	83 %	80,5 %	2,5 % reduksjon
Mellomdistanse/intercity	84 %	80,3 %	3,7 % reduksjon
Flytoget	96 %	93 %	3 % reduksjon
Gjøvikbanen AS	91 %	88 %	3 % reduksjon
Lokaltog Oslo	85 %	79 %	6 % reduksjon
Lokaltog Bergen, Trondheim og Stavanger	85,5 %	78 %	7,5 % reduksjon

Departementet bekrefter at uttrykket "innenfor" gir rom for skjønn og fortolkning fra Jernbaneverket ved registreringen av punktlighet, men at de ikke vil endre praksisen av hensyn til kontinuitet i punktlighetsstatistikken.

Rapportering av innstilte tog

I kjøpsavtalen mellom Samferdselsdepartementet og NSB AS om kjøp av persontransport med tog, kan departementet kreve stipulert prisavslag på kr 10 000 for hver innstilt avgang som leverandøren har ansvar for, dersom regularitetsmålet per togproduktgruppe ikke nås. I kjøpskontrakten er det en bestemmelse som innebærer at ekstraordinære innstilte tog som har kjørt mer enn 80 prosent av strekningen, ikke skal inkluderes i grunnlaget for prisavslag. NSB AS har i 2008 ikke inkludert delinnstillinger i sin rapportering på kjøpsavtalen, med den begrunnelse at Jernbaneverket ikke kan angi hvor stor del av strekningen som er innstilt.

Departementet har opplyst at prosedyrene på dette punktet i kjøpsavtalen ikke er implementert, og at det vil arbeide videre for at en alternativ løsning oppnås innen 2010.

Utviklingen av innstilte tog i Region Øst

Riksrevisjonen har kontrollert utviklingen av antall innstillinger for perioden 2007 til 2008 i Region Øst. Antall innstillinger har vært stabil i perioden, med 5993 innstillinger i 2007 og 5784 innstillinger i 2008. Jernbaneverkets andel av årsakene til innstillingene har imidlertid økt med 10 prosentpoeng, fra 48,4 prosent i 2007 til 58,4 prosent i 2008. NSB AS reduserer sin andel fra 28,9 prosent i 2007 til 27,1 prosent i 2008, mens Diverse og uhell som årsak til innstillinger, reduseres fra 22,6 prosent i 2007 til 14,5 prosent i 2008.

Departementet har uttalt at det ikke var tilfreds med at Jernbaneverkets andel av regularitetsproblemene økte i Oslo-området fra 2007 til 2008.

Årsak til driftsavvik – trafikkavvikling

Trafikkavvikling er en av fire koder som Jernbaneverket bruker for å rapportere årsaker til driftsavvik. Trafikkavvikling består stort sett av følgeforsinkelser som er en sekundærårsak på bakgrunn av et tidligere oppstått driftsavvik. Trafikkavvikling som årsak til forsinkelsene innebærer i dag et uavklart ansvarsforhold. Opplysninger fra Jernbaneverket viser at 25,5 prosent av alle forsinkelsene i Region Øst i 2008 hadde et uavklart ansvarsforhold. Utviklingen fra 2006 til 2008 viser at trafikkavvikling er den enkeltårsaken som har resultert i flest forsinkelsesminutter totalt.

Forsinkelser med uavklarte ansvarsforhold ble også anmerket ved revisjonen for 2007-regnskapet.

Departementet har vist til at klassifiseringen av driftsavvik kan gjøres på ulike måter, og hver av disse har ulike styrker og svakheter. Det er ikke åpenbart at det i forhold til følgeforsinkelser og lignende, er en riktig måte å foreta registreringen på. Departementet har også uttalt at dersom det er slik at Jernbaneverket kan koble ni av ti følgeforsinkelser til primærårsaker, bør Jernbaneverket gjøre det i stedet for alternative måter.

Beredskapsbemanningen i Region Øst

Riksrevisjonen har kontrollert bemannings-situasjonen innen beredskap i Region Øst og om det er nok personell med nødvendig kompetanse. Undersøkelsen viser at det er færre personer i beredskap i 2008 enn det var i 2006. Dette gjelder også for signalfaget, hvor sikringsanlegg står for 43,2 prosent av alle forsinkelsestimene og 60 prosent av alle innstillingene i infrastrukturen i Region Øst i 2008.

Departementet har fått opplyst av Jernbaneverket at beredskapsbemanningen ikke har vært søkt redusert, men at det har vært problemer med å fylle opp turnusene. Økt inntak av lærlinger har bedret noe på beredskapsbemanningen.

Beredskap og økonomi

Riksrevisjonen har kontrollert de siste års budsjetter for korrektivt vedlikehold i Region Øst, og om det er tatt hensyn til et økt nivå på driftsavvik. Korrektivt vedlikehold er feilretting/beredskap som skal avklare avvikssituasjoner raskt.

Tall fra Jernbaneverket viser at det er overskridelse av budsjettet for korrektivt vedlikehold på 36,9 mill. kroner i 2007, og på 17,9 mill. kroner i 2008. Disse overskridelsene er i hovedsak dekket inn ved å redusere antall fornyelsesprosjekter.

Departementet har vist til at den daglige driften har første prioritet. Departementet mener at økningen av korrektivt vedlikehold på bekostning av fornyelse, beskriver den negative spiralen for jernbanenettet over flere år.

3 Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering

3.1.1 Budsjett – regnskap

Riksrevisjonen konstaterte i 2007 at det var betydelige merinntekter og dermed budsjettavvik på inntektskapitler ved Statens vegvesen og Jernbaneverket, jf. kapittel 4320, post 01, og kapittel 4350, post 02. Riksrevisjonen stilte spørsmål om kravet til realistisk budsjettering etter bevilgningsreglementet § 3 var fulgt.

Revisjonen av regnskapet 2008 viser at det er betydelig bedre budsjettering av de to inntektskapitlene. Riksrevisjonen anser at nødvendige tiltak er gjennomført som forutsatt.

Saken avsluttes.

3.1.2 Innkjøp og anskaffelser

Riksrevisjonen hadde i 2007 merknader til praktiseringen av det justerte anskaffelsesregelverket i samferdselssektoren. Kontrollen avdekket vesentlige og gjentatte feil og mangler ved etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser ved flere underliggende etater.

Forholdene har blitt fulgt opp i revisjonen av regnskapet for 2008 ved kontroll av anskaffelsesvirksomheten i Statens vegvesen og Jernbaneverket. Kontrollen viser at det fremdeles ikke er tilfredsstillende etterlevelse av anskaffelsesregelverket. For nærmere omtale av dette, vises det til saksforholdene i pkt. 2.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Statens vegvesen

3.2.1 Kontroll av bompengeselskap

Riksrevisjonen anmerket for 2006 jf. Dokument nr. 1 (2007–2008) manglende kontroll av bompengeselskaper, herunder om gjeldende avtalemålgang Statens vegvesen tilfredsstillende kontrollgrunnlag. Samferdselsdepartementet opplyste at forslag til ny avtalemålgang etter planen ville bli behandlet våren 2008.

Revisjonen viser at Statens vegvesen fortsatt arbeider med forslag til ny avtalemålgang, og at denne ikke er oversendt til departementet for behandling som forutsatt.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.2 Erfaringsdatabase

Riksrevisjonen hadde i 2007, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008) merknader til manglende innrapportering til erfaringsdatabasen i Statens vegvesen vedrørende gjennomføring av anleggskontrakter.

Revisjonen i 2008 viser fortsatt mangler med innrapportering til erfaringsdatabasen, men de tiltak som Statens vegvesen har satt i verk, har ført til en positiv utvikling.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.3 Utvikling av Au2sys i Statens vegvesen

Au2sys skal bli det nye nasjonale førerkort- og motorvognregister. Riksrevisjonen anmerket i 2007 at Statens vegvesen, ved utvikling av Au2sys, på flere områder ikke hadde fulgt de regelverk og prosedyrer som anbefales for utvikling av store og komplekse ikt-systemer, jf. Dokument nr. 1 (2008–2009). Videre ble det forutsatt at departementet sikret at nåværende register Autosys oppfyller kravene i Økonomireglementet.

Gjennom revisjonen i 2008 har Riksrevisjonen merket seg at Statens vegvesen, Vegdirektoratet

arbeider aktivt med å sikre at dagens Au2sys oppfyller kravene i Økonomireglementet. Riksrevisjonen har også merket seg at Au2sys sannsynligvis må driftes fram til 2011, mulig noe lenger. Statens vegvesen har innhentet tilbud for forlenget drift som innebærer samme kostnadsbilde som i dag.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Luftfartstilsynet – gebyrinntekter

Riksrevisjonen hadde vesentlige merknader til Luftfartstilsynets fakturering av gebyrinntektene i 2005, 2006 og 2007. Revisjonen for 2008 viser at Luftfartstilsynet i løpet av 2008 har innført et nytt regulativsystem som skal tas i bruk fra 2009.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Samferdselsdepartementet

4.1.1 Budsjett – regnskap

Riksrevisjonen konstaterer at det er differanser mellom innrapporterte verdier til det sentrale kapitalregnskapet, og Statens vegvesens internregnskap for kontoklasse 65 Fordringer og kontoklasse 84 Deposita og avsetninger. Spesielt er avviket for kontoklasse 65 betydelig. Det stilles derfor spørsmål om kapitalregnskapet gir en riktig framstilling av disse kontoklassene som representerer henholdsvis eiendeler og gjeld.

4.1.2 Styring basert på risiko og vesentlighet

Riksrevisjonen bemerker at det var svakheter knyttet til oppfyllelsen av økonomiregelverkets krav om styring, både i departementet og i flere underliggende virksomheter. Riksrevisjonen reiser spørsmål om arbeidet med, og oppfølgingen av, innføringen av regelverkets bestemmelser om styring basert på risiko og vesentlighet, har vært tilstrekkelig prioritert.

4.2 Statens vegvesen

4.2.1 Anskaffelser

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er store kostnadsøkninger på anleggs- og tjenestekontrakter, utstrakt bruk av tilleggsarbeid og direkte anskaffelser ved gjennomførte anleggskontrakter. Videre har Riksrevisjonen merket seg at overtakelsesforretning blir dårlig dokumentert, noe som vanskeliggjør kontroll av om konvensjonalbot skulle ha vært innkrevd. Riksrevisjonen

konstaterer også at det fortsatt mangler sporbarhet mellom faktura og kontrakt, og at dette vanskeliggjør kontrollen av totale kostnader knyttet til den enkelte kontrakt. Det kan derfor stilles spørsmål om internkontrollen ved anskaffelser i Statens vegvesen er tilstrekkelig.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål om planleggingen, prosjekteringen, kontraktstyringen og regnskapsrutinene i Statens vegvesen gis tilfredsstillende prioritet.

4.2.2 Statens vegvesen – bruk av fylkesmidler

Riksrevisjonen konstaterer at staten i 2008 har forskuttert betydelige kostnader vedrørende arbeid på fylkesveger. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om løpende rapportering av forbruk og rekvirering av midler fra fylkeskommunene er tilfredsstillende ivaretatt.

Riksrevisjonen konstaterer videre at det er betydelig mindreforbruk knyttet til fylkeskommunenes investeringsbudsjetter på fylkesveier. Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen ikke har vært i stand til å gjennomføre planlagte investeringsprosjekter på fylkesveier og således binder opp fylkeskommunens midler. Det stilles spørsmål om bygging av fylkesveier blir tilstrekkelig prioritert ved Statens vegvesens fem regioner.

4.2.3 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Riksrevisjonen konstaterer at det ikke har vært mulig å verifisere gjennom regnskapet hva som er de totale kostnadene for drift av ikt-systemer i Statens vegvesen. Riksrevisjonen konstaterer også at Statens vegvesen mangler et egnet system for porteføljestyling som sikrer at valg og styring av ikt-løsninger støtter virksomhetens prioriterte mål. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved kvaliteten knyttet til regnskapsføringen av ikt-kostnader. Riksrevisjonen stiller også spørsmål om departementet er tilfreds med at et egnet system for porteføljestyling trolig ikke er på plass før i 2013.

4.2.4 Kontrollvirksomheten

Riksrevisjonen bemerker at kontrollaktiviteten knyttet til trafiksikkerhetstiltak, som kontroll med kjøre- og hviletid, tungtransport og bilbeltebruk, bare delvis er gjennomført i samsvar med vedtatte planer. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om kontrollaktiviteten knyttet til trafiksikkerhet er tilstrekkelig prioritert i forhold til etatens hovedmål om færre drepte og alvorlig skadde i vegtrafikken.

4.3 Jernbaneverket

4.3.1 Kontroll av inntekter

Riksrevisjonen konstaterer at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer at alle gjeldende avtaler om utleie av Jernbaneverkets eiendommer, blir fakturert. Det stilles spørsmål om det vil bli utarbeidet konkrete framdriftsplaner for å forbedre rutinene.

4.3.2 Kontroll av konsulentutgifter

Riksrevisjonen bemerker at det er manglende sporbarhet og brudd på anskaffelsesregelverket i forbindelse med kjøp av konsulenttjenester. Det vises til Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 4.4.4 – Dokumentasjon av bokførte opplysninger, hvor det framkommer at bokførte opplysninger skal være dokumentert på en slik måte at etterprøving og kontroll er mulig. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det er etablert tilstrekkelig internkontroll ved kjøp av konsulenttjenester.

4.3.3 Utvikling og godkjenning av Merkur sikringsanlegg

Riksrevisjonen konstaterer at det er avdekket svakheter i forbindelse med godkjenningen av Merkur sikringsanlegg, blant annet mangler ved dokumentasjon, rollefordeling og habilitet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Jernbaneverkets utviklings-/anskaffelses- og godkjenningsprosess for Merkur sikringsanlegg har vært tilfredsstillende, og hvilke konsekvenser en forsinkelse vil få for nye jernbaneutbygginger.

4.3.4 Punktlighet i togtrafikken

Registrering av forsinkelser

Riksrevisjonen konstaterer at det er avvik mellom det kravet som departementet har satt i tildelingsbrevet og den registreringen som Jernbaneverket gjør ved forsinkelse. Dette fører til at punktligheten som rapporteres er høyere enn i forhold til kravet. Dersom forsinkelse ble registrert etter 2,59 og 4,59 minutter, ville lokaltogene i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger hatt en gjennomsnittlig reduksjon i punktligheten på nærmere syv prosent, mens intercitytogene ville hatt en reduksjon på nærmere fire prosent. Målsettingen for punktlighet slik det er formulert av departementet ville ikke være oppfylt. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det ikke bør være samsvar mellom departementets krav og Jernbaneverkets registreringer.

Rapportering av innstilte tog

Riksrevisjonen konstaterer at Jernbaneverket ikke kan angi hvor stor del av en strekning som er delinnstilt, og at NSB AS derfor ikke rapporterer tilfredsstillende i henhold til kjøpsavtalen med departementet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om ikke dette fører til et svekket grunnlag for departementets mulighet til å kreve prisavslag. I tillegg stilles det spørsmål om hva departementet planlegger å gjøre for å sikre seg en tilfredsstillende rapportering på kjøpsavtalen i framtiden.

Innstilte tog i Region Øst

Riksrevisjonen konstaterer at antallet innstillinger i Region Øst var relativt stabilt fra 2007 til 2008, men at Jernbaneverkets andel av årsakene til innstillingene øker. Riksrevisjonen bemerker at en stor andel av innstillingene i det sentrale østlandsområdet, hvor det meste av togtrafikk og togpassasjerene befinner seg, kan henføres til Jernbaneverket som infrastrukturforvalter. Det stilles spørsmål om hva departementet vil gjøre for å snu den negative trenden.

Årsak til driftsavvik – trafikkavvikling

Riksrevisjonen konstaterer at kategorien trafikkavvikling som årsak utgjorde 25,5 prosent av alle forsinkelsene i Region Øst i 2008. Trafikkavvikling består stort sett av sekundærårsaker, og det er i dag ingen som tillegges ansvar for disse forsinkelsene. Dette innebærer at Jernbaneverket ikke vet hva som er den reelle årsaken til mange av forsinkelsene. Dette kan igjen føre til at vedlikeholdstiltak ikke blir så effektive som de kunne vært. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det burde vært gitt høyere prioritet til arbeidet med avklaring av ansvarsforholdene rundt forsinkelser.

Beredskapsbemanningen i Region Øst

Riksrevisjonen bemerker at det er færre personer i beredskap i Region Øst i 2008 enn det var i 2006. Riksrevisjonen viser til at tilfredsstillende bemanning og god håndtering av driftsavvik er forutsetninger for effektiv togavvikling, og stiller derfor spørsmål om beredskapsbemanningen ikke burde vært prioritert høyere.

Beredskap og økonomi

Riksrevisjonen konstaterer at det har vært overforbruk på det korrektive vedlikeholdet både i 2007 og i 2008. Konsekvensen blir at det korrektive vedlikeholdet reduserer ressursene til det forebyggende vedlikeholdet og spesielt fornyelsen. Dermed oppstår det ytterligere behov

for korrektivt vedlikehold. Riksrevisjonen stiller spørsmål om forholdet mellom fornyelse og korrektivt vedlikehold er tilfredsstillende vurdert i budsjettarbeidet. Riksrevisjonen stiller også spørsmål om konsekvensene av prioriteringer mellom fornyelse og korrektivt vedlikehold på kort og lang sikt.

5 Samferdselsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 19. august 2009 svart:

"Vi viser til Riksrevisjonens brev med vedlegg av 26. juni 2009.

Nedenfor følger Samferdselsdepartementets kommentarer til dokumentet om resultat av den årlige revisjon og kontroll.

Samferdselsdepartementet

Budsjett – regnskap

Kontoklasse 65 Forskudd og kontoklasse 84 Deposita og avsetninger i kapitalregnskapet må gi et korrekt bilde av Statens vegvesens eiendeler og gjeld. Spørsmålet om dagens føring gir et korrekt bilde vurderes. Som tidligere opplyst, arbeides det med en modell for hvordan regnskapsføring og rapportering skal gjennomføres. Vegdirektoratet har sendt Samferdselsdepartementet et forslag til hvordan de to kontoklassene skal føres i kapitalregnskapet. Departementet vil komme tilbake til saken når det har behandlet forslaget.

Styring basert på risiko og vesentlighet

Det vil nødvendigvis måtte ta noe tid for å få til et godt system for risikovurdering av mål- og resultatstyringen slik økonomiregelverket krever. Vi vil imidlertid understreke at risikostyring omfatter mer enn et opplegg for systematiske risikovurderinger. Som opplyst i vårt brev av 17. april 2009, gir Statens vegvesen og Jernbaneverket i sine perioderapporter en vurdering av risikoen for samtlige større investeringsprosjekter, noe som drøftes med etatene bl.a. i etatsstyringsmøtene, tertialrapportene for de øvrige etatene gjennomgås bl.a. ut fra risiko, det gjennomføres ekstern kvalitetssikring av prosjekter over 500 mill. kr både i tidlig fase (KS1) og i forbindelse med selve prosjektgjennomføringen (KS2) og det er i tildelingsbrevene satt inn krav om at etaten skal informere om vesentlige avvik fra vedtatte

planer eller krav i tildelingsbrev med en gang etaten er kjent med slike avvik.

Når det gjelder en mer systematisk risikovurdering av mål- og resultatstyringen, ble de av etatene som ikke leverte en slik vurdering i 2008, bedt om i tildelingsbrevet for 2009 å levere en slik vurdering innen en fastsatt frist. Samferdselsdepartementet vil arbeide videre med dette.

Departementet vil i 2009 for egen virksomhet foreta risikovurdering av seks ulike tiltak knyttet til hovedmålene og to ulike tiltak knyttet til bl.a. en effektiv og forsvarlig forvaltning. I 2008 ble det foretatt en risikovurdering av departementets anskaffelsesvirksomhet.

Statens vegvesen

Anskaffelser

Statens vegvesen har satt i verk flere tiltak for å bedre de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp, jf. pkt. 2.1.1 hvor tiltakene er oppsummert. Når det gjelder sporbarhet faktura/kontrakt, opplyser Statens vegvesen at det nå er innført to obligatoriske felt i dets fakturabehandlingssystem. I det ene feltet kan disposisjonsnummer knyttet til en faktura legges inn. Det skapes da en knytning mot kontrakter som følges opp i Statens vegvesens prosjektstyringsverktøy. I det andre feltet kan saksnummer i arkivsystemet eller kontraktsnummer fylles ut for hver faktura. Dersom ingen av disse feltene fylles ut, må det i kommentarfeltet legges inn informasjon om årsakene til dette. Attestant/anviser får ikke ferdigbehandlet fakturaen uten at et av disse feltene er fylt ut. For å sikre at kommentarfeltet kun benyttes der det er korrekt, har Statens vegvesen etablert en rutine som medfører at alle fakturaer der verken disposisjonsnummer eller saks-/kontraktsnummer er fylt ut, skal kontrolleres manuelt.

Samferdselsdepartementet mener det er viktig at planlegging, prosjektering, kontraktsrutiner og regnskapsrutiner i Statens vegvesen er gode. Det er derfor lite heldig at Riksrevisjonen tar opp samme forhold flere ganger. Vi har imidlertid inntrykk av at Statens vegvesen arbeider seriøst med å forbedre de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp, og legger til grunn at Statens vegvesen følger opp de iverksatte tiltak og om nødvendig iverksetter nye tiltak. I omorganiseringen av Statens vegvesen i 2010 vil det være et mål at den skal bidra til å bedre prosjektstyringen ved i større grad å samle kompetansen innenfor dette området.

Bruk av Fylkesvegmidler

Vegdirektoratet har over flere år presisert overfor regionene at fylkesmidler skal rekvireres i takt med forbruket slik at staten ikke forskutterer midler på vegne av fylkeskommunene og det er også innført ulike rutiner for å sikre at dette ivaretas. Tiltakene har bidratt til å bedre situasjonen, men som Riksrevisjonen kontroll viser, er det fortsatt en situasjon der staten i snitt forskutterer midler. Dette varierer imidlertid sterkt fra fylkeskommune til fylkeskommune. På bakgrunn av Riksrevisjonens funn i 2008 har Vegdirektoratet igjen tatt opp med regionene forholdet rundt rekvirering av midler fra fylkeskommunene og presisert at regelverket på dette området skal følges og at det må settes i verk nødvendige tiltak for å ivareta dette. En region har også blitt instruert om å ta opp forholdet direkte med en fylkeskommune som Riksrevisjonen nevner spesielt. For å sikre at nødvendige tiltak blir iverksatt har Vegdirektoratet bedt regionene om tilbakemelding på hvilke tiltak som blir/er iverksatt for å forbedre kvaliteten på rekvireringen. For den fylkeskommunen som er særskilt nevnt, har regionen nå iverksatt hyppigere rekvirering. En gjennomgang som Vegdirektoratet foretok pr. juni 2009, viser forbedring sammenliknet med 2008. Samferdselsdepartementet har merket seg av de gjennomførte tiltakene synes å ha hatt den ønskede effekt. På grunnlag av tilbakemeldingen fra regionene legger vi til grunn at Vegdirektoratet vurderer behovet for ytterligere tiltak og oppfølging.

Årsakene til at Statens vegvesen har hatt et vesentlig mindreforbruk av midlene som fylkeskommunene stiller til rådighet på fylkesvegene er sammensatt og skyldes bl.a.:

- manglende byggherre- og planleggingskapasitet
- omfattende og tidkrevende grunnvervsprosess
- planbehandling og lang behandlingstid i kommunene gjør at forsinkelser oppstår. Dette medfører for eksempel at prosjektene derved ikke kan starte som først planlagt.
- endringer i regulerings- og kommunedelplaner skaper forsinkelser
- i en rekke tilfeller skjer tildelingen fra fylkeskommunen så sent på året at det ikke er mulig å starte prosjektene det året midlene er stilt til disposisjon.

Riksrevisjonen har i sin revisjon av fylkeskommunene tidligere påpekt avvik mellom tallene Statens vegvesen har i sitt regnskap og de som framkommer i fylkeskommunenes regnskap på dette området. Dette skyldes i hovedsak at det

har vært lite formalitet i tildelingene fra fylkeskommunene. Både fylkeskommunene og Vegdirektoratet ser det som viktig å få på plass nødvendig formalitet og dokumentasjon i tildelingsprosessen mellom fylkeskommunene og Statens vegvesen. Det er bl.a. satt ned egen arbeidsgruppe som har utformet forslag til styringsdialog og styringssystem mellom fylkeskommunene og Statens vegvesen, herunder hvilke krav som skal legges til grunn ved tildeling av midler. Det ventes at dette arbeidet vil medføre at det blir etablert en styringsdialog som setter klare krav til hvilke rutiner og hvilke prosesser som skal benyttes og at disse vil sikre nødvendig formalitet. Dette vil skape større forutsigbarhet for de oppgaver Statens vegvesen skal utføre på vegne av fylkeskommunene og et bedre grunnlag for å få disponert midlene som forutsatt.

Samferdselsdepartementet mener det er viktig at det er en god og ryddig prosess mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene både når det gjelder rekvirering av midler og bruken av de tildelte midlene. En bedre og mer formalisert styringsdialog vil bidra til dette.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Statens vegvesen har opplyst at det ikke er korrekt at etaten ikke kan dokumentere de totale utgiftene til drift og vedlikehold av IKT-systemer i regnskapet. I Statens vegvesen skal alle utgifter knyttes til et produkt eller en prosesskode. Det er definert en egen produktkode for drift og vedlikehold av IKT-systemer. En regnskapsrapport for 2008 viser at totalt 363 mill. kr er knyttet til denne produktkoden. Utover dette tilkommer lønnskostnader til egne ansatte med 47 mill. kr som er knyttet til samme produkt.

Vegvesenet legger stor vekt på å ha en god strategisk styring med forvaltning og utvikling av de ulike IKT-løsningene og at disse skal bidra til at etaten når de prioriterte mål på en effektiv måte. I forbindelse med omorganiseringen fra 2010 er det besluttet å opprette en landsdekkende IKT enhet som i enda sterkere grad skal sikre de nødvendige strategiske vurderinger, samt forankring mot etatsledelsen.

Et porteføljestyringsystem er velegnet til å sikre en bedre styring og prioritering av de ulike IKT-løsningene. Statens vegvesen ønsker imidlertid ikke å forsere innføringen av et slikt system, men vil i stedet legge vekt på å benytte nødvendig tid for å sikre at den endelige løsningen ivaretar behovet. Selv om et velegnet porteføljestyrings-

system, muligens ikke vil være på plass før i 2013 innebærer ikke det at Statens vegvesen pr. i dag ikke har kontroll med utviklingen av IKT-systemer. Porteføljestyringssystemet vil gi grunnlag for enda bedre prioriteringer og helhetstankegang. Departementet er enig i Statens vegvesens vurderinger.

Kontrollvirksomheten

Kontrollaktiviteten knyttet til kjøre- og hviletid, tungtransport og bilbeltebruk var i 2008 lavere enn forutsatt i Statens vegvesens plantall for 2008. Dette skyldes knapphet på ressurser, sykefravær og rekrutteringsproblemer. Som følge av dette ble det besluttet å prioritere tiltak for å avvikle køene som oppstod på de største trafikkstasjonene m.h.t. førerprøver og myndighetskontroller. I tillegg ble det i større grad lagt opp til mer målrettede kontroller på tider og steder der kontrollene gir størst effekt for sikkerhet og overholdelse av regelverk som har størst betydning for sikkerhet, f.eks. bilbeltekontroller i ungdomsmiljøer og kontroll av bremses for tunge kjøretøy. Denne type kontroller krever i mange tilfeller mer ressurser enn kontroller som utføres der det er mest trafikk.

For å sikre en bedre måloppnåelse er det lagt vekt på å bygge opp kapasiteten innenfor fagområdet gjennom skoling av eksisterende medarbeidere, samt rekruttere nye medarbeidere. I tillegg er det lagt vekt på å oppnå en bedre styring og utnyttelse av ressursene innen fagområdet i forbindelse med omorganiseringen av Statens vegvesen.

Jernbaneverket

Kontroll av inntekter

Som opplyst i vårt brev av 24. april 2009 går Jernbaneverket nå gjennom de aktuelle leieavtalene for å rydde opp i dem. Dette arbeidet regner Jernbaneverket med å være ferdig med i 2010. I region Øst hvor dette problemet har vært størst, er det gjennomført et prosjekt hvor det er etablert nye manuelle rutiner for håndtering av utleieavtaler. Det arbeides med å finne et egnet IKT-støtte. Et tilsvarende arbeid vil i nærmeste framtid starte i de andre regionene.

Kontroll av konsulentutgifter

Som opplyst i vårt brev av 24. april 2009 har Jernbaneverket satt i verk/vil sette i verk tiltak som forbedrer sporbarheten mellom kontrakt og faktura, bl.a. er det satt i gang et utviklingsarbeid for å finne egnede IKT-løsninger. Videre gis det i første omgang opplæring av økonomi- og forsyningsmedarbeidere om kravene til doku-

mentasjon av regnskapsbilag. Jernbaneverket gjennomfører jevnlig opplæring i regelverket for offentlige anskaffelser og i interne forsyningsuttriner. For å øke etterlevelsen vil Jernbaneverket gjennomføre flere interne revisjoner. Viser revisjonen at det er behov for endringer, vil slike bli iverksatt.

Utvikling og godkjenning av Merkur sikringsanlegg

Jernbaneverket har iverksatt en intern granskning av prosessene rundt utvikling, anskaffelse og godkjenning av Merkur sikringsanlegg. Samferdselsdepartementet ønsker ikke å kommentere dette ytterligere før den interne granskningen er ferdig. Departementet har bedt Jernbaneverket om en gjennomgang av ny signalstrategi, herunder eventuell videre satsing på Merkur. Det vil bli gitt en omtale av saken i budsjettproposisjonen for 2010.

Punktlighet i togtrafikken

Registrering av forsinkelser

I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Jernbaneverket for 2008 er formuleringen om målsettingen for punktligheten formulert som "... i rute innafor X min.", hvor X er hhv. tre eller fem. Departementet mener at Jernbaneverkets registrering av punktlighet er i samsvar med de mål som Samferdselsdepartementet setter for punktligheten i togtrafikken. Punktligheten i togtrafikken har i hovedsak vært registrert på samme måte siden 1997. Samferdselsdepartementet har tidligere uttalt at det vektlegger å opprettholde kontinuiteten i statistikkgrunnlaget for punktlighet. Definisjonen av punktlighet er for øvrig presisert i St.prp. nr. 1 (2008-2009), jf. omtalen under punktlighet på side 115.

Rapportering av innstilte tog

Som Riksrevisjonen er kjent med, har Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og NSB AS ikke kommet fram til en ordning for del-innstillinger av tog som kan håndteres på en praktisk og effektiv måte. En del av utfordringen er å gi NSB AS "riktige" insentiver til å gjøre effektive eslutninger om del-innstillinger av enkelte tog i forhold til den samlede trafikkavviklingen, trafikkvolum og punktligheten i togtrafikken.

Innstilte tog i Region Øst

Det viktigste tiltaket for å bedre driftsstabiliteten i jernbaneinfrastrukturen på Østlandet er gjennomføring av Oslo-prosjektet med ekstraordinær vedlikeholdsinnsats på infrastrukturen omkring

Oslo S og Oslotunnelen. Samferdselsdepartementet følger opp dette prosjektet særlig. Det er i 2008 og 2009 bevilget til sammen om lag 720 mill. kr "ekstra" til dette prosjektet. I Nasjonal transport plan 2010-2019 er det avsatt 2 mrd. kr til ekstraordinær fornyelse av infrastrukturen i Oslo-området. I tillegg er det er lagt opp til å øke den årlige avsetningen til vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen.

I tillegg følger departementet Jernbaneverket tett opp i etatsstyringsdialogen på området "god driftsstabilitet" og tar ekstraordinære initiativ til samarbeid mellom Jernbaneverket og NSB for å bedre driftsstabiliteten.

Årsak til driftsavvik – trafikkavvikling

Samferdselsdepartementet vil påpeke at det i forbindelse med avviksregistrering er viktigere å ha en funksjonell årsaksfordeling (både med hensyn til ressursinnsats, og med hensyn til senere bruk av statistikken) enn å knytte avviksregistreringen til ansvarsfordeling. Årsakskoden "Trafikkavvikling" skal kun brukes som sekundærårsak, og Jernbaneverket mener at dersom primærårsakene fjernes, så fjernes også sekundærårsakene (dvs. "trafikkavvikling"). Samferdselsdepartementet har bedt Jernbaneverket sørge for at en størst mulig andel av hendelsene registreres ut fra antatt primærårsak og ikke fordeles forholdsvis etter at de er oppført som sekundærårsak.

Beredskapsbemanningen i Region Øst

Jernbaneverket har hatt utfordringer med å fylle opp "turnusen" på beredskap i Region Øst. De siste årene har det vært mye fokus på rekruttering og opplæring i jernbanesektoren, spesielt innenfor "jernbanefagene", hvor det har vært utfordringer med hensyn til kritiske fagområder, og spesielt på signalsiden hvor det er knapphet på tilgjengelig kompetanse både i Jernbaneverket og i Jernbaneverkts leverandørmarked. Generelt har også arbeidsmarkedet de siste årene vært forholdsvis stramt. Jernbaneverket har opplyst at en god del av reduksjonen i beredskapsbemanningen har vært innenfor "banefaget", hvor reduksjonen ikke har bydd på problemer med hensyn til håndtering av driftsavvik. Jernbaneverket har varslet at det vil etablere et system for oppfølging av reell responstid for beredskap.

Beredskap og økonomi

En "riktig" prioritering av beredskap kan være vanskelig i de fleste situasjoner, og spesielt i situasjoner hvor behovet for beredskap varierer

tildels betydelig, slik det har vært i Jernbaneverket de siste årene. Som oftest er beredskap prioritert enten "for høyt" eller "for lavt". Er beredskapen prioritert "for høyt" innebærer det en unødvendig ressursbinding, som kunne ha vært benyttet til mer produktiv aktivitet. Er beredskapen prioritert "for lavt" gir det økt risiko for økte negative konsekvenser ved avvik, og behov for omprioritering fra andre områder.

Overforbruket på korrektivt vedlikehold i 2007 og 2008 skyldes til i stor grad at vedlikeholdet av infrastrukturen generelt, og spesielt fornyelse av infrastrukturen, over lang tid har vært prioritert for lavt. Samferdselsdepartementet legger til grunn at den betydelig økte innsatsen på vedlikehold som det er lagt opp til i NTP 2010-2019 vil gi et bedre rom for å prioritere både fornyelse og korrektivt vedlikehold på et riktig nivå. Departementet vil legge stor vekt på å følge opp dette. Samferdselsdepartementet vil for øvrig bemerke at det blir noe misvisende og partielt å omtale omdisponeringer til korrektivt vedlikehold under kap. 1350, post 23 Drift og vedlikehold som "overforbruk", da hele post 23 er gjenstand for rammebudsjettering."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknader og to revisjonsbrev med merknader til Statens vegvesen og Jernbaneverket.

6.1 Samferdselsdepartementet

Budsjett – regnskap

Riksrevisjonen ser alvorlig på at de beløp som Samferdselsdepartementet rapporterer for Statens vegvesen til kapitalregnskapet i kontoklassene 65 (fordring) og 84 (gjeld), ikke er i samsvar med regnskapsførte beløp i vegvesenets regnskaper. Spesielt alvorlig er det for kontoklasse 65 hvor statens totale beholdning er vesentlig påvirket. Riksrevisjonen forutsetter at regnskapsføringen på alle forvaltningsnivå innrettes slik at bevilgningsreglementets § 13, 3. ledd ivaretas, og at regnskapsføringen avklares med Finansdepartementet og Senter for statlig økonomistyring.

Styring basert på risiko og vesentlighet

Riksrevisjonen finner det lite tilfredsstillende at det foreløpig bare foreligger et delvis opplegg for risikovurdering som ledd i mål- og resultatstyringen i samferdselssektoren. Dette er et krav

som ble innført i Reglement for økonomistyring i staten i 2004. En god risikostyring på overordnet nivå fungerer som et grunnlag for all styring, og bør være et viktig element både i etats- og virksomhetsstyringen. Ved behandlingen av Dokument nr. 1 (2008–2009) ga kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykk for at den forventet at samtlige departementer får på plass nødvendige systemer for dette, jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009). Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet vil følge opp dette arbeidet i de underliggende etatene.

6.2 Statens vegvesen

Anskaffelser

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er store kostnadsøkninger, utstrakt bruk av tilleggsarbeid, manglende dokumentasjon ved overtakelse, manglende sporbarhet mellom faktura og kontrakt og manglende bruk av konvensjonalbot når frister ikke overholdes på anleggs- og tjenestekontrakter. Av 45 kontrollerte kontrakter har 22 betydelige kostnadsøkninger, og i to tilfeller over 100 prosent økning.

Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp gjennomføringen av tiltakene som er iverksatt og om de gir den forventede forbedring.

Statens vegvesen – bruk av fylkesmidler

Riksrevisjonen ser alvorlig på at staten i 2008 har forskuttert betydelige kostnader vedrørende arbeid på fylkesveger. Statens vegvesen har med bakgrunn i Riksrevisjonens funn, iverksatt flere forbedringstiltak for å sikre tilstrekkelig og riktig rekvirering av midler fra fylkeskommunene. Samferdselsdepartementet har merket seg de registrerte forbedringene, og legger til grunn at Statens vegvesen vurderer behovet for ytterligere tiltak og oppfølging.

Riksrevisjonen er kritisk til det store mindreforbruket knyttet til investeringsbudsjett på fylkesveier, vel 413 mill. kroner. Det vil si at ca. 27 prosent av total bevilgning er ubrukt. Riksrevisjonen har merket seg at årsakene er sammensatt, men at manglende formalitet og dokumentasjon i tildelingsprosessen mellom fylkeskommunene og Statens vegvesen er en viktig faktor. Riksrevisjonen har også merket seg at en arbeidsgruppe har utformet forslag til ny styringsdialog og styringssystem mellom fylkeskommunene og Statens vegvesen.

Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp de tiltak som er iverksatt og sikrer seg at de gir den forventede forbedring.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Riksrevisjonen er kritisk til hvordan kostnadene til drift og vedlikehold av ikt-systemer dokumenteres. Så lenge ansvaret for ikt i Statens vegvesen er delt mellom Vegdirektoratet og enkelte regioner, samtidig som kostnadene ikke bokføres ensartet i hele virksomheten, mener Riksrevisjonen det er vanskelig i ettertid å spore og knytte kostnadene til de enkelte systemene.

Riksrevisjonen registrerer at det i samband med omorganisering av Statens vegvesen i 2010, er besluttet å opprette en landsdekkende ikt-enhet for å sikre de strategiske vurderingene og forankring mot etatsledelsen. Riksrevisjonen merker seg at Samferdselsdepartementet er enig i Statens vegvesens strategier i samband med innføring av nytt porteføljestyresystem, selv om dette innebærer at nytt system først er på plass i 2013.

Kontrollvirksomheten

Riksrevisjonen ser alvorlig på den manglende kontrollaktiviteten knyttet til kjøre- og hviletid, tungtransport og bilbeltebruk i Statens vegvesen sett i forhold til de mange og omfattende trafikkulykkene som skjer på veiene.

Riksrevisjonen har merket seg at Statens vegvesen gjennom opplæring og nyrekruttering vil øke kapasiteten innenfor fagområdet, og at det i forbindelse med omorganiseringen av Statens vegvesen skal legges vekt på bedre styring og utnyttelse av ressursene på området.

6.3 Jernbanelinjen

Kontroll av inntekter

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ikke er etablert tilfredsstillende rutiner som sikrer at alle gjeldende avtaler om utleie av Jernbanelinjen eiendommer blir fakturert, og forutsetter at nye manuelle rutiner resulterer i en bedre kontroll med fakturering av avtalene, selv om et egnet ikt-system ikke er på plass.

Kontroll av konsulentutgifter

Riksrevisjonen ser alvorlig på mangler ved sporbarheten mellom kontrakt og faktura ved Jernbanelinjen. Dette gjør det vanskelig å etterprøve om kravene til offentlige anskaffelser er fulgt. Riksrevisjonen har merket seg at

Jernbaneverket vil iverksette tiltak, og forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp gjennomføring og virkning av dette i styringsdialog med Jernbaneverket.

Utviklingen og godkjenningen av Merkur sikringsanlegg

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det kan stilles spørsmål ved Jernbaneverkets utviklings-, anskaffelses- og godkjennelsesprosess for Merkur sikringsanlegg og hvilke konsekvenser dette vil få for pågående og nye jernbaneutbygginger.

Jernbaneverket har iverksatt en intern granskning av prosessen rundt utviklingen, anskaffelsen og godkjenningen av Merkur sikringsanlegg. Som følge av at granskningen ikke er avsluttet ønsker ikke Samferdselsdepartementet å kommentere dette ytterligere.

Punktlighet i togtrafikken

Registrering av forsinkelser

Riksrevisjonen finner det uheldig at fortolkningen og praktiseringen av punktlighetsmålet i togtrafikken, fører til uklarheter med hensyn til rapportering av reell punktlighet når ankomst innen 3,59 minutter og 5,59 minutter aksepteres som riktig registrering.

Ifølge St. prp. nr. 1 (2007–2008) skal alle togkategorier, bortsett fra Flytoget, ha en punktlighet på 90 prosent, mens Flytoget skal ha en punktlighet på 95 prosent. Punktlighet er i tildelingsbrevet til Jernbaneverket definert som tog i rute, med ankomst endestasjon innen 0–3 minutter fra oppgitt rutetid for intercitytog, nærtrafikk- og flytog, og innen 0–5 minutter for langdistanse- og godstog.

Riksrevisjonen merker seg at Samferdselsdepartementet er av den oppfatning at Jernbaneverket registrerer punktlighet i henhold til kravet som departementet har satt. Denne praktiseringen med hensyn til hva som skal registreres som forsinket ankomst, fører til at punktligheten framstår som vesentlig bedre enn om registreringen blir gjort ved 2,59 minutter og 4,59 minutter. Riksrevisjonen viser til tabellen i punkt 2.2.4, som viser hvordan forskjellen i forståelse av hva som anses som tog i rute kommer til uttrykk, og spesielt gjør utslag for lokaltogene i de fire store byene.

Rapportering av innstilte tog

Riksrevisjonen er kritisk til at Samferdselsdepartementet ikke er mer aktive i sin oppfølging

av kjøpsavtalen med NSB AS. Samferdselsdepartementet svarer ikke på spørsmålet om den ufullstendige rapporteringen fører til et svekket grunnlag for departementet til å kreve prisavslag, og heller ikke hva de planlegger å gjøre for å endre praksisen.

Innstilte tog i Region Øst

Riksrevisjonen ser alvorlig på utviklingen i antallet innstillinger som Jernbaneverket har ansvar for. Andelen økte med 10 prosentpoeng fra 2007 til 2008, og Jernbaneverket har ansvaret for tilnærmet 60 prosent av innstillingene i Region Øst. Samtidig merker Riksrevisjonen seg at Samferdselsdepartementet har inntatt en aktiv rolle i gjennomføringen av Oslo-prosjektet, og at det bevilges ekstra midler til vedlikeholdsarbeid.

Årsak til driftsavvik – trafikkavvikling

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at en stor andel av forsinkelsene kategoriseres som trafikkavvikling. Denne kategorien består av sekundærårsaker, og ingen er derved tillagt noe ansvar for disse forsinkelsene. Dette innebærer at verken Jernbaneverket eller togselskapene har noe incentiv til å redusere denne andelen av forsinkelsene. Samferdselsdepartementet opplyser at det er viktigere med en funksjonell avviksregistrering enn å knytte avviksregistreringen til ansvarsfordeling. Riksrevisjonen mener det er viktig både å vite hva som er den direkte årsaken til et driftsavvik, og at noen er ansvarlig for å redusere hyppigheten av denne årsaken.

Beredskapsbemanningen i Region Øst

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det var færre personer i beredskap i Region Øst i 2008 enn tidligere år, særlig med tanke på hyppigheten av driftsavvik i Østlandsområdet de senere år. Samferdselsdepartementet oppgir at Jernbaneverket har hatt problemer med å fylle opp turnusen på beredskap i Region Øst, og at det har vært knapphet på tilgjengelig kompetanse. Riksrevisjonen er av den oppfatning at en stabil jernbanedrift bør ha høyeste prioritet, og at en god beredskap er en viktig faktor i dette arbeidet.

Beredskap og økonomi

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det har vært en for svak prioritering av, og bevilgning til vedlikehold i Region Øst. Det har vært en klar underbudsjettering av det korrektive vedlikeholdet de siste årene. Dette har resultert i at graden av fornyelse, som forhindrer framtidige driftsavvik, har blitt redusert i forhold til opprinnelig planer og budsjetter. Departementet

opplyser at overforbruket på korrektivt vedlikehold i 2007 og 2008 i stor grad skyldes at vedlikeholdet av infrastrukturen generelt og fornyelse av infrastrukturen spesielt, over lang tid har vært prioritert for lavt.

Avsluttende uttalelse – Punktlighet i togtrafikken
Riksrevisjonen har ved flere anledninger tatt opp problemene med driftsavvik, først i Dokument nr. 3:4 (2003–2004), i oppfølgingen i Dokument nr. 3:1 (2007–2008), og i Dokument nr. 1 (2008–2009). Disse rapporteringene har spesielt påpekt mangel på samordning og målretting av tiltak for å redusere driftsproblemene mellom Jernbaneverket og NSB AS. Samtidig har rapportene påvist at en stor andel av forsinkelsene har hatt et uavklart ansvarsforhold. Årets revisjon viser at det fortsatt er problemer med de samme forholdene.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samferdselsdepartementet på bakgrunn av tidligere rapporter ikke har inntatt en mer aktiv rolle i styringen. Riksrevisjonen mener det må være i Samferdselsdepartementets, Jernbaneverkets og togselskapenes interesse å avklare årsak og ansvarsforhold slik at man kan iverksette, samordne og målrette tiltak for å redusere forsinkelsene ved jernbanedriften.

6.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- budsjettering på inntektskapitler i Statens vegvesen og Jernbaneverket

Av tidligere rapporterte forhold vil følgende saker bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- innkjøp og anskaffelser, manglende etterlevelse av regelverket i samferdselssektoren
- manglende kontroll av bompengeselskaper
- manglende rapportering til erfaringsdatabase ved anleggskontrakter i Statens vegvesen
- utvikling av Au2sys i Statens vegvesen
- manglende gebyrregulativ ved Luftfartstilsynet

6.5 Forvaltningsrevisjon

Riksrevisjonen viser for øvrig til *Riksrevisjonens undersøkning av drift og vedlikehold av vegnettet*, Dokument nr. 3:16 (2008–2009).

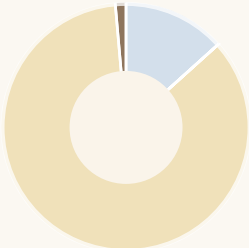
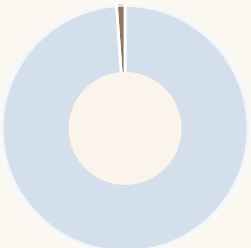
Utenriksdepartementet

1 Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2008

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1.1 (tall i mill. kroner)

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	610	26 927	27 537	26 785	806
Inntekter		106		187	

Utgiftsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2008 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none">Statens egne driftsutgifterNybygg, anlegg mv.Overføringer til andreUtlån, gjeldsavdrag mv.	 <ul style="list-style-type: none">Salg av varer og tjenesterInntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.Overføringer fra andreTilbakebetalinger mv.

Utenriksdepartementets ansvarsområde:	Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknad.
2 virksomheter	
1 særlovsselskap*	

* Norfund. Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2009–2010).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men de er enten av mindre betydning, eller tilfredsstillende redegjort for i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Departementets tilskuddsforvaltning Tilskudd til Serbia

Riksrevisjonen har kontrollert departementets forvaltning av tilskudd til Serbia. Det overordnede målet med bistanden er å bidra til fred, forsoning og demokratiutvikling. Støtte til økonomiske og politiske og sosiale reformprosesser, institusjonsbygging, forsvar-, sikkerhets- og justisreformer samt næringsutvikling vektlegges i særlig grad. Totalt ble det utbetalt 135 mill. kroner til prosjekttilskudd i Serbia.

Organisering av tilskuddsordningen

Ansvar for oppfølging og kontroll av prosjekttilskuddene ligger i departementet. Ambassaden i Beograd er formelt ikke en del av forvaltningsprosessen, men bidrar i prosjektforvaltningen på oppdrag fra departementet. Ambassaden deltar i søknadsprosessen, men oppgir at manglende kapasitet gjør at de ikke har mulighet til å følge opp prosjektporteføljen. Manglende kapasitet ved ambassaden er søkt kompensert ved flere tjenestebesøk fra departementets saksbehandlere.

Det er opprettet en rådgivende gruppe for det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Serbia. Gruppen var tiltenkt ansvar i forhold til søknads- og tildelingsprosessen og resultatoppfølging. Revisjonen viste at denne enheten har etablert et tilfredsstillende samarbeid i søknads- og tildelingsprosessen, men den har ikke fungert som oppfølgingsmekanisme. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om den etablerte organiseringen er tilfredsstillende og dekkende for styring og oppfølging av prosjekttilskuddene.

Departementet har svart at innenfor de økonomiske rammene for bistandsforvaltningen har det ikke vært mulig å øke antall utsendte medarbeidere ved ambassadene i regionen for å styrke den lokale oppfølging av norsk bistand. Det er iverksatt tiltak for å bedre oppfølgingen av enkeltprosjektene ved å redusere antall tiltak og konsentrere bevilgningene på færre og større prosjekter. Det er fortsatt ikke etablert noen mekanisme i Serbia (Advisory Board) for oppfølging av prosjekter.

Prosjekttilskudd begrenset til ett år

For alle undersøkte prosjekter er det inngått ett-årige prosjektavtaler gjeldende fra tilsagnsdato. Undersøkelsen viste imidlertid at de fleste av prosjektene har fått tilskudd over flere år basert på årlige prosjektsøknader. Saksbehandlingsrutiner, forsinkelser i prosjektene og tidsfrister for rapportering etter avsluttet prosjekt har medført at behandling/tildeling av nye midler og videreføring av reelt sett samme prosjekt, gis før tilfredsstillende rapportering på forrige års tildeling foreligger.

I møter med prosjektforvaltere i Serbia ble Riksrevisjonen informert om at Norge er ett av få giverland som ikke praktiserer flerårige avtaler og at søknadsprosessen skapte problemer for årlige planer, oppstart og framdrift i prosjektene. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om departementets praksis har sikret et tilstrekkelig grunnlag for langsiktighet og vurdering av oppnådde resultater før nytt tilsagn innvilges.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at ettårige tildelinger skaper utfordringer for både langsiktighet og for muligheten til å stille krav til resultatoppnåelse. Derfor ble praksisen med flerårige tildelinger innført i 2008 og har allerede ført til bedre kvalitet på søknadene, økt forutsigbarhet for mottakerne og mindre administrasjon hos alle involverte.

Dokumentasjon og grunnlag for vurdering av måloppnåelse

Revisjonen viste at departementet i liten grad har dokumentert vurderinger av søknader og prosjektforslag. For de undersøkte prosjektene har flere av søknadene dårlige/manglende risikovurderinger, overordnede målsettinger med upresise eller aktivitetsbaserte resultatindikatorer, og det er manglende vurdering av bærekraft i prosjektene. Vedrørende risikofaktorer er det i de fleste tilfeller kun satt opp eksterne risikofaktorer hvor ustabil politisk situasjon i landet er gjennomgående. Interne risikofaktorer som kan hindre vellykket gjennomføring av prosjektene, er i liten grad oppgitt. For flere av prosjektene er det, selv om risikofaktorer er nevnt, ikke identifisert risikodempende tiltak. Tre av ti kontrollerte prosjekter har i tillegg mangelfulle/upresise budsjetter i forhold til planlagte aktiviteter. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om departementet har tilstrekkelig dokumentasjon og grunnlag for å kunne vurdere måloppnåelse og riktig bruk av midlene i prosjektene.

Departementet er enig i at beslutningsskjemaene som ble brukt i 2007 ikke ga tilstrekkelig grunnlag for å dokumentere vurderingene som lå til grunn for tildelingene, ei heller risikovurdering og hvordan denne eventuelt skulle håndteres. Det er langt på vei riktig at i en del av prosjektene er resultatindikatorene aktivitetsbaserte og målsetningene overordnede/upresise. Dette er delvis en refleksjon av ordningen med ettårige tildelinger som gjør det vanskelig for søker å formulere resultatindikatorer som det er mulig å ha kontroll over i prosjektperioden. Samtidig er det også delvis et resultat av manglende formalkrav til søknader fra departementets side. Fra 2008 ble det imidlertid innført nye søknadsskjema med fokus på resultatoppnåelse, og fra 2009 er det innført søknadsskjema for departementet som krever at søker setter opp målhierarki.

Rapportering og oppfølging

Revisjonen viste at det foreligger lite dokumentasjon vedrørende kommunikasjon med tilskuddsmottaker, gjennomførte prosjektbesøk eller kontroll ute hos sluttbruker. I de prosjektene det er gjennomført evalueringer eller mottatt statusrapporter/sluttrapporter, mangler dokumentasjon på departementets vurderinger av rapporteringen og om midlene er brukt som forutsatt. Mangelfull sporbarhet i dokumentasjonen gjør det vanskelig å vurdere departementets oppfølging av prosjektene, resultater og forbedringer inn i nye prosjektfaser.

Utenriksdepartementet opplyser at det er lagt stor vekt på oppfølging og resultatvurdering av prosjektene, men vedgår at det har vært svakheter i dokumentasjonen av prosjektbesøk og annen oppfølgingsvirksomhet fra departementets side.

Nulltoleranse for korrupsjon

Departementet har i budsjettproposisjonen de senere år lagt vekt på at korrupsjon ikke tolereres i forvaltningen av norske bistandsmidler. Det uttrykkes nulltoleranse for korrupsjon i alle norskstøttede tiltak. Det er også nedfelt i en intensjonsavtale fra 2007 mellom Serbia og Norge at partene skal samarbeide for å forhindre korrupsjon i og gjennom programmene.

I Serbia ble Riksrevisjonen informert om at korrupsjonen i landet er en utfordring for bistanden. Det ble også pekt på mangel på åpenhet i forvaltningssystemet, mangelfull avleggelse av statsregnskap og en ikke-fungerende riksrevisjon. Ifølge departementet er det i en viss grad tatt hensyn til disse svakhetene

ved bruk av implementerende partnere i prosjektene. Risikovurderinger utover dette og eventuelle iverksatte risikodempende tiltak er i liten grad synliggjort.

Utenriksdepartementet har svart at det er godt kjent med utfordringene knyttet til korrupsjon i landene på Vest-Balkan. At Serbia mangler en fungerende riksrevisjon gir en særlig risiko for korrupsjon i prosjektene som forvaltes direkte av serbiske ministerier. Samtidig er det viktig at risikoen for korrupsjon veies opp mot utviklingsmessige fordeler ved at mottakerlandet gis økt ansvar for gjennomføring av prosjekter særlig når det gjelder organisatorisk utvikling og styrking av administrativ kapasitet. Dette er også i tråd med Paris-erklæringens målsetninger om økt lokalt eierskap. Norge har ut fra en slik helhetsvurdering valgt å ta økt risiko innenfor det bilaterale prosjektsamarbeidet, fordi det samtidig gir serbiske forvaltningsorganer mulighet til selv å ta ansvar og bygge forvaltningskapasitet.

Risikoen for korrupsjon er uansett til stede i alle bistandsprosjekter i regionen. Departementet har lagt vekt på at alle begrunnede mistanker om misligheter skal følges opp umiddelbart og at alle overføringer blir stanset inntil saken er utredet. Til nå er det ikke blitt påvist større uregelmessigheter ved norskstøttede prosjekter i Serbia.

Bilateral bistand til Angola

Riksrevisjonen har kontrollert departementets forvaltning av tilskudd til Angola. Revisjonen er spesielt fokusert på bærekraft ved prosjekter under utfasing og risikoer knyttet til kapasitetsbygging og strategiske partnerskap. For å kunne vurdere oppfølging og rapportering fra prosjektene, ble revisjonen gjennomført med utgangspunkt i prosjektavtaler som gjaldt i 2008. Total bevilgning til Angola var 73 mill. kroner for 2008.

Departementet har opplyst at avtalene Riksrevisjonen har gjennomgått er forberedt og startet opp i perioden 1999–2007. I løpet av denne perioden har det vært endringer hva gjelder innretting og forvaltning av norsk bistand. Nye retningslinjer for Norges samarbeid med Angola innebærer en konsentrasjon av samarbeidet og nedtrapping og avslutning av en rekke tiltak.

Avtalegrunnlag og muligheter for oppfølging

Revisjonens gjennomgang av flere av de undersøkte prosjektene viser at punktene i de enkelte avtalene som muliggjør oppfølging fra ambasadens side, for flere av de undersøkte prosjektene

inneholder vage mål, svake indikatorer og vage definisjoner av ønskede resultater. Dette har resultert i mangelfull og lite enhetlig rapportering fra mottakernes side og gitt ambassaden manglende mekanismer for oppfølging. Som en konsekvens har ambassaden lagt mye arbeid i oppfølgingen av prosjektene ved å få mottakerne til å rapportere på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om departementet i utarbeidelse og inngåelse av avtaler har fokusert tilstrekkelig på formaliserte muligheter for oppfølging av prosjektene.

Departementet er enig i at flere prosjekter har hatt vage mål og at dette har gjort oppfølging vanskelig og arbeidskrevende.

Grunnlagsdata

Revisjonen har vist at grunnlagsdata mangler i flere av de kontrollerte prosjektene. Grunnlagsdata (baseline) er en vesentlig faktor for å kunne måle og følge opp resultater i flere typer prosjekter. Som en følge av manglende eller mangelfulle statistikker og tilgang på grunndata, kan målinger og resultatoppfølging i enkelte prosjekter bygge på antatte verdier. Blant annet ble det ved feltesøk hos Kirkens Nødhjelp opplyst at det i avtalen om strategisk partnerskap mangler grunnlagsdata. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har ivaretatt grunnlaget for resultatmåling i tilstrekkelig grad.

Departementet understreker at fravær av grunnlagsdata er et generelt problem i Angola og at tilgang til offentlige data er svært begrenset, noe som innebærer relativt store utfordringer for alle partnere.

Håndtering av risiko

Revisjonen viser at det stort sett er gjennomført risikovurderinger i forkant av avtaleinngåelse. For flere prosjekter er imidlertid risikovurderingene i mindre grad fulgt opp, og det fokuseres lite på risikodempende tiltak. Det er også manglende rapportering på risikoområder fra mottakerne, samt risikodempende tiltak.

Et gjennomgående risikomoment i Angola er mangel på kvalifisert personell og fratredelse av nøkkelpersoner før avtaleutløp. Dette er en risiko som reelt har påvirket flere av prosjektene. Tiltak for å redusere følgene av risikoen er i liten grad fokusert på problemet. Norsk fagpersonell er nøkkelpersoner i institusjonssamarbeid. Utskiftninger og manglende oppfølging av disse fra den norske avtaleparten har rammet

implementeringen av prosjektene. Eksempelvis har både statistikksam arbeidet mellom Nasjonalt Institutt for Statistikk/Statistisk Sentralbyrå og petroleumssamarbeidet Ministeriet for Petroleum/Oljedirektoratet i fase 1, hatt erfaring med at langtidsrådgivere har trukket seg etter kort tid.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har fokusert tilstrekkelig på risikodempende tiltak. Videre stilles det spørsmål ved om departementet har sikret at avtalepartene i kapasitetsbyggingsprosjekter har tilstrekkelig ressurser.

Departementet uttaler at i de tilfeller hvor identifisert risiko har materialisert seg, er dette blitt håndtert av ambassaden. Når det gjelder angolanske frivillige organisasjoner har ambassaden fokusert på å bidra med kjernestøtte til organisasjonene for å styrke systemer og rutiner, og har støttet intern opplæring av ansatte.

Videre uttaler departementet at spørsmålet om de norske institusjonene har den nødvendige kapasitet til enhver tid, er en problemstilling departementet er opptatt av og hvor Norad er en aktiv støttespiller.

Bærekraft

Norsk bistand til Angola reduseres både beløpsmessig og i antall mottakere. Deler av de kontrollerte prosjektene ble faset ut i 2008 og flere avtaler skal også fases ut den nærmeste tiden. Fokus på bærekraft og utfasingsstrategier er derfor svært aktuelt for alle prosjektene i Angola. Undersøkelsen viser at det er fokusert lite på bærekraft i enkelte av de kontrollerte prosjektene. Det er heller ikke dokumentert hvordan bærekraft er planlagt fulgt opp gjennom prosjektperioden. Som eksempel kan nevnes at manglende kollektiv ansvarsfølelse og brukergruppenes evne og kunnskap til å vedlikeholde og forvalte systemene er en utfordring for bærekraften i vannsystemene oppført under Kirkens Nødhjelps landprogram. Det mangler oppfølging av alternative finansieringskilder for de fire organisasjonene i Norsk Folkehjelps avtale på strategiske partnerskap for opprettholdelse av drift utover norsk støtte. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om departementet har utarbeidet utfasingsstrategier og sikret bærekraften i prosjektene.

Departementet uttaler at det for samarbeid som løper over 1–2 år normalt ikke lages utfasingsstrategier. For samarbeid som løper over

lang tid skal det finnes utfasingsstrategi eller en synliggjøring av hvordan viktige elementer i samarbeidet skal videreføres eller avsluttes på en god måte. I de tilfeller hvor det er bestemt at prosjekter ikke skal videreføres, prøver ambassaden å gi slik beskjed så tidlig som mulig. Departementet tar sikte på å legge til rette for en god avslutning av prosjektene uten at det blir tilført ytterligere midler.

Kampen mot korrupsjon

Kampen mot korrupsjon vil ifølge budsjettproposisjonen fortsatt stå sentralt i det norske samarbeidet, både gjennom støtte til myndigheter og til sivilt samfunn. Ambassaden synes å fokusere på dette på overordnet strategisk nivå. For enkeltprosjektene er faren for korrupsjon i de fleste tilfellene vurdert i grunnlaget for avtaleinngåelsen, oftest i beslutningsdokumentet. Imidlertid synes det som om korrupsjonsaspektet er lite prioritert i ambassadens oppfølging av prosjektene.

Departementet uttaler at det er enig i at et tematisk fokus på korrupsjon i Angola er nødvendig. Det er riktig at korrupsjon ikke har vært et eget tema i prosjektoppfølgingen, men en rekke av tiltakene ambassaden har prioritert har vært korrupsjonsdempende. Departementet vil vurdere om ambassaden skal foreta en "korrupsjonsvasking" av sin prosjektportefølje.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknader.

3 Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Arbeidstid og arbeidsmiljøloven i departementet og ved stasjonene

I utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte saker i Dokument nr. 1 (2007–2008) svarer departementet at det ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre den varslede gjennomgangen av hvordan arbeidstidsbestemmelsene i departementet blir praktisert. Departementet uttalte i samme dokument at arbeidet nå pågår for fullt. Imidlertid er det et meget omfattende arbeid idet det er nødt til å se på arbeidstidsordningen i departementet og utenriksstasjonene samlet, og

søke å finne en helhetlig løsning for hele utenriksstasjonen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte i sin innstilling¹ at denne saken hadde vært påtalt en rekke ganger. Komiteen mente saken hadde tatt altfor lang tid, og forventet en sterkere prioritering av arbeidet.

Departementet uttaler at utenriksstasjonene i dag er unntatt fra arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid gjennom en unntaksforskrift. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har iverksatt en gjennomgang av denne unntaksforskriften og vil vurdere mulige endringer. Utenriksdepartementet anser det som naturlig at arbeidstiden skal reguleres for utsendte medarbeidere. Saken er fremdeles til behandling i Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Departementet viser til at det er i ferd med å utarbeide en samlet oversikt over eksisterende vaktordninger og foretar omlegginger i noen av disse. I tillegg er det lagt fram forslag til endringer i arbeidstiden for departementets sjåførere i form av en turnusordning. Det kan etter Riksrevisjonens mening likevel reises spørsmål om departementet har foretatt en helhetlig, samlet gjennomgang av arbeidstidsorganiseringen i departementet og ved utenriksstasjonene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Utenriksdepartementets ikt-forvaltning

Riksrevisjonen påpeker at det er svakheter i iktforvaltningen i departementet. Manglende iktstrategi, ny policy for informasjonssikkerhet og manglende helhetlig beredskaps- og kriseplan for ikt-området er de viktigste sakene.

Departementet uttaler at ny ikt-strategi ble vedtatt i oktober 2008. Utkast til ny ikt-sikkerhetspolicy er laget, og kvalitetssikres dette året. Videre er arbeidet med beredskaps- og katastrofeplan for ikt-området påbegynt.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka

I Riksrevisjonens uttalelse i Dokument nr. 1 (2008–2009) er det stilt spørsmål ved om det er tilstrekkelig samsvar mellom plan og rapportering i St.prp. nr. 1².

1) Innst. S. nr. 172 (2007–2008)

2) St.prp. nr. 1 (2005–2006), St.prp.nr 1 (2007–2008)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i sin innstilling³ blant annet uttalt at dersom Stortinget skal utøve den nødvendige styring og kontroll, må det være samsvar mellom plan og rapport. Komiteen forutsetter at Utenriksdepartementet sørger for at omtalen av bistanden i budsjettproposisjonen skrives slik at det gir Stortinget mulighet for nødvendig kontroll med bruk av midlene.

Departementet uttaler at det i de siste årene har vært arbeidet aktivt for å styrke kvalitet og relevans på rapporteringen til departementet. Dette skal gjenspeiles i rapportering i St. prp. nr. 1, men på et mindre detaljert nivå.

Riksrevisjonen påpekte at det er vanskelig å se hvordan ambassadene vurderer mulige mislighets- og korrupsjonsfarer i prosjektene.

Departementet opplyser at deres anti-korrupsjonsprosjekt (2006–2007) prioriterte i sterk grad vurdering av korrupsjonsrisiko og tiltak mot misligheter. Det er etablert en sentral kontrollenhet og varslingstjeneste i departementet. Det er også innført nye retningslinjer for håndtering av saker som gjelder mistanke om økonomiske misligheter. Sentral kontrollenhet har startet et arbeid med å samkjøre retningslinjene og veiledningen.

Når det gjelder Riksrevisjonens spørsmål om mål- og resultatoppnåelse, opplyser departementet at det legges stor vekt på å styrke formuleringen av mål- og resultatindikatorer ved utarbeidelse av nye prosjektdokumenter.

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om FN-organisasjonenes koordinering av sine tjenester på landnivå er god nok. Departementet uttaler at ambassadene nå har en aktiv tilnærming for å få samarbeidspartnere innenfor FN-systemet til å respektere rutiner for finansiell rapportering. Likeledes diskuteres det økt samarbeid og koordinering innenfor FN-systemet.

Saken avsluttes.

3.4 Anskaffelser i Utenriksdepartementet

Riksrevisjonen har ved kontroll i departementet avdekket brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i 8 av 20 kontrollerte kjøp.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i sin innstilling⁴ at den forventet at dette var forhold det ville bli ryddet opp i for framtiden.

Departementet uttaler at for å sikre en helhetlig og forsvarlig håndtering av offentlige anskaffelser, er det etablert en egen seksjon for behandling av anskaffelser. Det er også etablert en ny innkjøpsstrategi som ligger til grunn for seksjonens arbeid. For å heve kompetansen på området er det gjennomført interne kurs i offentlig anskaffelsesregelverk.

Saken avsluttes.

3.5 Finansieringsordningen i det utvidede EØS og framdrift i Utenriksdepartementets utbetalinger

I revisjonsrapporten som ble lagt fram for Financial Mechanism Office (FMO), reiste Riksrevisjonen spørsmål om risikoen for forsinkelser i behandlingen av søknadene for støtteberettigede prosjekter i forhold til planlagte sluttdatoer. Endelig frist for behandling av søknader var 30. april 2009.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i sin innstilling⁵ understreket at det er viktig at prosjektene sikres en forsvarlig saksbehandling og at utbetalingene foretas på grunnlag av legitimerede, påløpte kostnader.

Departementet uttaler at alle mottakerland har sendt inn sine søknader innen fristen. Ved utløp av fristen for prosjekttilsagn vil alle givernes vedtaksprosesser for støtte til prosjekter være fullført. Under utbetalingsfasen vil kontrollen fra FMOs side i større grad baseres på risikovurderinger. FMO vil være i kontinuerlig dialog med mottakerlandene vedrørende framdrift i prosjektene, både for å sikre at prosjektene gjennomføres som forutsatt og for i større grad å kunne forutsi forventet utbetalingstakt. Utbetalinger til prosjekter skjer etterskuddsvis, basert på faktiske påløpte kostnader.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Tilskudd til Serbia

Riksrevisjonens undersøkelse har vist at den etablerte organiseringen av tilskudd til Serbia ikke er tilfredsstillende og dekkende for styring

3) Innst. S. nr. 172 (2007–2008)

4) Innst. S. nr. 172 (2007–2008)

5) Innst. S. nr. 172 (2007–2008)

og oppfølging av prosjekttilskuddene. Det er ikke etablert mekanisme for oppfølging av prosjektene på landnivå, og departementet har valgt å ikke øke antall utsendte medarbeidere ved ambasadene i regionen for å styrke den lokale oppfølgingen av bistanden. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at departementet har iverksatt tiltak for å bedre oppfølgingen av enkeltprosjektene og å konsentrere bistanden for å forbedre den faglige oppfølgingen av prosjektene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om arbeidet med styring og oppfølging av tilskudd er gitt tilstrekkelig prioritet, og om departementet har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot mål og resultatoppnåelse i prosjektene.

Riksrevisjonen konstaterer at risikovurderinger med hensyn til korrupsjonsaspektet og eventuelle iverksatte risikodempende tiltak i liten grad er synliggjort i prosjektdokumentasjonen. Riksrevisjonen registrerer at departementet har iverksatt tiltak knyttet til dette og at departementet har lagt vekt på at alle begrunnede mistanker om misligheter skal følges opp umiddelbart og alle overføringer stanses inntil sakene er utredet. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål ved om departementets vurderinger og iverksatte risikodempende tiltak mot korrupsjon i forkant av tildeling av midler er tilstrekkelig dokumentert og ivaretatt før avtaler inngås. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om departementets uttalelse; "samtidig er det viktig at risikoen for korrupsjon veies opp mot utviklingsmessige fordeler" kan tyde på at departementet likevel tolererer en viss grad av korrupsjon.

4.2 Bilateral bistand til Angola

Riksrevisjonen er kritisk til at avtalene for flere av de undersøkte prosjektene i Angola hadde vage mål, svake indikatorer og vage definisjoner av ønskede resultater. Dette har resultert i mangelfull og lite enhetlig rapportering fra mottakernes side og manglende mekanismer for oppfølging. Videre har undersøkelsen vist at grunnlagsdata manglet i flere av de kontrollerte prosjektene. For enkelte prosjekter var det også fravær av alternative målinger. Resultatoppfølging bygget på antatte verdier som følge av manglende eller mangelfulle statistikker samt mangelfull tilgang på grunndata, er etter Riksrevisjonens vurdering ikke tilfredsstillende. Det kan derfor stilles spørsmål ved om departementet har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot mål- og resultatoppnåelse i prosjektene.

Riksrevisjonens undersøkelse av prosjekter i Angola har påvist at selv om det stort sett er gjennomført risikovurderinger i forkant av avtaleinngåelse, er det manglende rapportering på risikoområdene fra mottakerne. Undersøkelsen har videre vist at de iverksatte tiltak for å dempe risiko ikke har vært tilstrekkelige. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i den siste tiden har iverksatt tiltak for å dempe risikoen i enkelte prosjekter. Det er Riksrevisjonens vurdering at bærekraft er lite vektlagt i enkelte av de kontrollerte prosjektene, og det er manglende dokumentasjon for hvordan bærekraft er planlagt fulgt opp gjennom prosjektperioden. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har fokusert tilstrekkelig på risikodempende tiltak samt sikring av bærekraft.

Riksrevisjonen registrerer at ambassaden i Angola har prioritert arbeidet med korrupsjon på overordnet strategisk nivå men at korrupsjon ikke har vært et eget tema i prosjektoppfølgingen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet uttaler at et tematisk fokus på korrupsjon i Angola er nødvendig, men stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har prioritert bekjempelse og avdekking av korrupsjon underveis og på alle nivåer i prosjektene.

5 Utenriksdepartementets svar

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og statsrådene har i brev av 14. august 2009 svart:

"Departementet merker seg at det ikke er avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet.

Vedrørende Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold, ref. pkt. 3.1. Arbeidstid og arbeidsmiljøloven i departementet og ved stasjonene, kan opplyses at utenriksstasjonene er unntatt fra arbeidsmiljølovens arbeidstidskapittel, jf. forskrift til av 16. desember 2005 nr. 1567. UD har ved brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) datert 20. desember 2007 foreslått at forskriften endres, og at det innføres regulert arbeidstid for stasjonene. Saken er fortsatt til behandling i AID. På bakgrunn av Riksrevisjonens merknad i rapporten punk 3.1. nest siste avsnitt, presiseres at brevet til AID og UD's bebudede helhetlige gjennomgang av arbeidstidsordningene i

departementet og ved stasjonene er basert på et ønske om å endre gjeldende rettstilstand.

Departementet registrerer at Riksrevisjonen har merknader knyttet til tilskudd til Serbia og bistand til Angola. Departementet har justert sine rutiner på flere av de områdene Riksrevisjonen har tatt opp, og arbeider med ytterligere tiltak for å styrke forvaltningen av disse midlene.

Departementet er opptatt av en god dialog med Riksrevisjonen i sitt arbeid med å bedre forvaltningsrutinene ytterligere, samtidig som særtrekk ved de ulike tilskuddsordninger kommuniseres tydeligere.

Utover dette har departementet følgende kommentarer:

Tilskudd til Serbia

Departementet deler Riksrevisjonens syn om at det ville vært ønskelig å ha enda flere utsendte medarbeidere i regionen for å styrke oppfølging av prosjektene på landnivå. Bemanningssituasjonen på den enkelte stasjon blir vurdert løpende i lys av den samlede ressursituasjonen. Departementet har over de siste par årene lagt om rutiner og ordninger for å bedre styring og oppfølging av tilskuddsforvaltningen i Serbia, samt for å styrke kravene til mål og resultatoppgjøring i prosjektene. Etter departementets syn medfører disse omleggingene at man har en tilfredsstillende forvaltning av en resultatfokuseret bistand til Serbia. Det arbeides i tillegg med å opprette et rådgivende styre (Advisory Board) for ytterligere å styrke oppfølgingen av prosjektene på landnivå.

Departementet legger stor vekt på arbeidet med risikovurderinger i forhold til korrupsjonsaspektet og iverksetting av risikodempende tiltak i denne forbindelse. Departementet vil søke ytterligere å forbedre dokumentasjonen på dette området som en del av departementets rutiner ved tildeling av fremtidige tilskudd.

Det understrekes at Utenriksdepartementets klare prinsipper er nulltoleranse for korrupsjon i alle norskstøttede tiltak.

Bilateral bistand til Angola

Departementet er enig i at flere prosjekter ikke har hatt klare målformuleringer, noe som har gjort oppfølgingen vanskelig. Vi er også enige i at uklare formuleringer om mål og resultater har ført til mangelfull rapportering. Flere av samarbeidspartnerne har vært administrativt svake og

mye av den norske støtten har vært rettet mot å bidra til å styrke organisasjonene på dette området. Ambassaden i Luanda har derfor i senere år deltatt mer aktivt i prosjektformuleringene og også tilbudt partnere assistanse i dette arbeidet for å kunne oppfylle de krav som stilles.

Når det gjelder Riksrevisjonens spørsmål om hvorvidt departementet har fokusert på sikring av bærekraft samt tilstrekkelig risikodempende tiltak har departementet følgende kommentar:

For samarbeid som løper over flere år utarbeides utfasingsstrategier eller en synliggjøring av hvordan viktige elementer i samarbeidet skal videreføres eller avsluttes på en god måte. I de tilfeller hvor det er bestemt at prosjekter ikke skal videreføres (for eksempel UNICEFs HIV/Aids- og utdanningsprosjekter) gis samarbeidspartnerne beskjed om dette så tidlig som mulig. Samlet sett er departementets vurdering at hensynet til bærekraft er godt ivaretatt.

Korrupsjon har ikke vært et eget tema i prosjektoppfølgingen, men en rekke av de tiltak ambassaden har prioritert har vært korrupsjonsdempende. Det er bl.a. foretatt særskilte finansielle gjennomganger, samarbeidsorganisasjoner er oppmuntret til å benytte konsulenter for å forbedre sin finansforvaltning og det er allokert midler til dette i samarbeidet. Ambassaden har mottatt og vurdert revisjonsrapporter. Departementet har i tillegg skjerpet kravene til både Norsk Folkehjelp (NF) og Kirkens Nødhjelp (KN) og krever nå spesiell prosjektrevisjon som svarer på de krav som stilles i ambassadens mandat ("Terms of Reference") for revisjon. Ambassaden har i tillegg stilt økte krav til NF og KN når det gjelder revisjon av organisasjoner som det kanaliseres midler gjennom. Departementet ser dette som et ledd i arbeidet for å redusere risiko for korrupsjon i prosjektene. Samlet representerer disse tiltakene en klar forbedring av departementets prosjektforvaltning."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to revisjonsbrev uten merknad.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har justert sine rutiner på flere av de områdene Riksrevisjonen har tatt opp, og at det arbeider med ytterligere tiltak for å styrke forvaltningen av midlene.

Riksrevisjonen har også merket seg at Utenriksdepartementet understreker det klare prinsipp om nulltoleranse for korrupsjon i alle norskstøttede tiltak.

6.1 Tilskudd til Serbia

Riksrevisjonen har påvist kritikkverdige forhold ved Utenriksdepartementets styring og oppfølging av tilskudd til Serbia, og at mål og resultatoppnåelsen i prosjektene har fått liten oppmerksomhet. Utenriksdepartementet uttaler at rutiner og ordninger er lagt om de siste par årene, og at det i tillegg arbeides med å opprette et rådgivende styre for ytterligere å styrke oppfølgingen av prosjekter på landnivå. Riksrevisjonen merker seg at departementet nå anser forvaltningen for å være tilfredsstillende. Riksrevisjonen anser det kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke har etablert rutiner og former for styring og oppfølging, blant annet med utgangspunkt i at det rådgivende styre ble opprettet allerede i 2007. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av god styring og oppfølging, samt oppmerksomhet rettet mot mål og resultatoppnåelse slik at midlene blir benyttet som forutsatt.

Riksrevisjonen har påvist at risikovurderinger, og eventuelle risikodempende tiltak i forhold til korrupsjonsaspektet, i liten grad er synliggjort i prosjektdokumentasjonen. Riksrevisjonen merker seg at departementet oppgir å legge stor vekt på dette arbeidet. Riksrevisjonen forutsetter at departementet synliggjør korrupsjonsaspektet i alle prosjekter.

6.2 Bilateral bistand til Angola

Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at vage mål, svake indikatorer og definisjoner av ønskede resultater, og manglende grunnlagsdata i prosjektene, har ført til mangelfull rapportering, manglende mekanismer for oppfølging og manglende mulighet for resultatmåling. Utenriksdepartementet uttaler at det de senere år har jobbet mer aktivt for å rette opp de påpekte svakheter. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet fortsatt blir gitt prioritet for å sikre at midlene blir benyttet som forutsatt.

Riksrevisjonen har påvist manglende rapportering på risikoområder og at tiltak iverksatt for å dempe risiko ikke har vært tilstrekkelige. Riksrevisjonen vil peke på viktigheten av at risikoområder blir fulgt opp gjennom hele prosjektperioden for å sikre at midlene blir brukt som forutsatt.

Riksrevisjonen er kritisk til at bærekraften i prosjektene ikke er tilstrekkelig sikret gjennom hele prosjektperioden. Dette gjelder uavhengig av prosjektens levetid. Utenriksdepartementet uttaler at det for flerårige avtaler utarbeides utfasingsstrategier og at ikke videreføring av støtte til prosjekter kommuniseres mottaker så tidlig som mulig. Riksrevisjonen mener det er viktig at bærekraften i prosjektene har oppmerksomhet gjennom hele prosjektperioden, også i korte prosjekter, for å sikre best mulig utbytte av den støtten som gis.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at departementet ikke i tilstrekkelig grad har prioritert bekjempelse og avdekking av korrupsjon underveis og på alle nivåer i prosjektene. Utenriksdepartementet er enig i at korrupsjon ikke har vært et eget tema i prosjektoppfølgingen, men uttaler at en rekke av prioriterte tiltak har vært korrupsjonsdempende. Riksrevisjonen forutsetter at departementet øker oppmerksomheten rundt vurderingene av korrupsjonsfaren i de enkelte prosjektene.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- bilateral bistand til Nepal, Bangladesh og Sri Lanka
- anskaffelser i Utenriksdepartementet
- finansieringsordningen i det utvidede EØS og framdrift i Utenriksdepartementets utbetalinger

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- arbeidstid og arbeidsmiljøloven i departementet og ved stasjonene
- Utenriksdepartementets ikt-forvaltning

6.4 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om resultatorientering i norsk bistand, og en parallellrevisjon mellom Norge og Russland om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensning.

Riksrevisjonen vil også vise til undersøkelse av generell budsjettstøtte til Mosambik, jf. Dokument nr. 3:11 (2008–2009) og Stortingets behandling av saken jf. Innst. S. nr. 318 (2008–2009), og til undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand jf. Dokument nr. 3:2 (2008–2009) og Stortingets behandling av saken jf. Innst. S. nr. 150 (2008–2009).

Riksrevisor Kjellbjørg Lunde fratrådte under behandlingen av sak 3.2 under Fornyings- og administrasjonsdepartementet, sak 2.2 under Arbeids- og inkluderingsdepartementet og ved behandlingen av sakene under Kunnskapsdepartementet. Riksrevisor Ranveig Frøiland

fratrådte under behandlingen av sakene under Helse- og omsorgsdepartementet.

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 23. september 2009

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Finn Kristian Marthinsen

Kjellbjørg Lunde

Ranveig Frøiland

Bjørg Selås

IV Vedlegg

Vedlegg I

Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen

Kapittel 1. Riksrevisjonens formål og organisasjon mv.

§ 1. Riksrevisjonens formål

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

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

§ 2. Riksrevisjonens uavhengighet

Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

§ 3. Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Stortinget fastsetter instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

§ 4. Riksrevisjonens ledelse

Riksrevisjonen ledes av et kollegium av fem riksrevisorer valgt av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 k. Riksrevisorene og personlige varamedlemmer for disse velges av Stortinget for fire år om gangen med virkning fra 1. januar året etter stortingsvalget. Stortinget velger også leder og nestleder i Kollegiet.

Lederen i Kollegiet er Riksrevisjonens daglige leder.

Lederen må ikke uten samtykke fra Stortinget ha eller påta seg stilling eller verv i offentlig eller privat virksomhet, unntatt når det følger av vervet som riksrevisor.

De øvrige medlemmer av Riksrevisorkollegiet må ikke påta seg oppgaver, oppdrag og verv som kan komme i konflikt med rollen som riksrevisor. Kollegiet avgjør om oppgaven, oppdraget eller vervet er av en slik art.

§ 5. Tilsetting av Riksrevisjonens tjenestemenn

Riksrevisjonens kollegium tilsetter ledere i Riksrevisjonen. Riksrevisjonens øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonens tilsettingsråd.

Bestemmelsene i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. §§ 2 til 5 om kunn-

gjøring av stillinger, innstillinger og fast og midlertidig tilsetting av tjenestemenn gjelder så langt de passer.

§ 6. Lønn og pensjon

Riksrevisorenes lønn og pensjon fastsettes av Stortinget.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for Riksrevisjonen.

§ 7. Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn i Riksrevisjonen. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter første ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.

§ 8. Riksrevisjonens budsjett og regnskap

Riksrevisjonens budsjettforslag fremmes av Kollegiet direkte overfor Stortinget.

Riksrevisjonens regnskap fastsettes av Kollegiet og revideres av revisor oppnevnt av Stortinget. Revidert regnskap og revisjonsberetning sendes Stortinget.

Kapittel 2. Riksrevisjonens oppgaver mv.

§ 9. Riksrevisjonens oppgaver

Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon).

Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll).

Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Riksrevisjonen skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Riksrevisjonen kan veilede forvaltningen for å forebygge framtidige feil og mangler.

Riksrevisjonen kan påta seg revisjons-, kontroll- eller bistandsoppdrag internasjonalt.

Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser. Stortinget kan ikke instruere Riksrevisjonen om hvordan eller etter hvilke kriterier revisjons- og kontrollarbeidet skal utføres, jf. § 2.

§ 10. Krav til revisjonsutførelsen

Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver. Revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk i Riksrevisjonen krever.

Riksrevisjonen kan bruke ekstern bistand til særlige kontroller eller revisjonsoppgaver.

§ 11. Riksrevisjonens rapportering til Stortinget

Riksrevisjonen skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget.

Før en sak rapporteres til Stortinget skal Riksrevisjonens bemerkninger forelegges ansvarlig statsråd til uttalelse.

Kapittel 3. Riksrevisjonens rett til informasjon mv.

§ 12. Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon og innsyn. Rett til å foreta undersøkelser

Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Riksrevisjonens rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i selskaper mv. som er heleid av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper. Overlater forvaltningen økonomioppgaver til andre utenfor staten, gjelder Riksrevisjonens rett til aktuell informasjon også direkte overfor disse. Riksrevisjonens rett gjelder også overfor personer som har utført oppgaver som nevnt i første og annet punktum.

I saker som gjelder kontroll med om tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene,

gjelder retten til informasjon etter første ledd også overfor tilskuddsmottaker.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan kreve overfor

- a) andre som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler, og
- b) private som leverer varer eller tjenester til staten.

§ 13. Deltakelse i generalforsamling mv.

Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i generalforsamling, foretaksmøte, møte i bedriftsforsamling, representantskap og organ med tilsvarende funksjon i selskaper som i sin helhet eies av staten og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Riksrevisjonen har talerett i møtene. Den skal sammen med varsling få oversendt alle relevante saksdokumenter. Riksrevisjonen avgjør i hvilken grad den skal få oversendt saksdokumenter til møter i heleide datterselskaper.

Riksrevisjonen har rett til å delta i møter som nevnt i første ledd i deleide selskaper sammen med den som representerer de statlige eierinteressene. Varsling om møte og oversending av relevante saksdokumenter avtales med departementet eller med statlig heleid virksomhet som ivaretar statlige interesser.

§ 14. Tilrettelegging av forholdene for revisjon

Virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens revisjon og kontroll, skal legge forholdene til rette slik Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig for å foreta de revisjons- og kontrolloppgaver som følger av lov og instruks.

Riksrevisjonen kan foreta revisjon og kontroll på det stedet hvor regnskap og nødvendig materiale finnes, og Riksrevisjonen skal ha tilgang til de IT-systemer som virksomhetene benytter.

Informasjon til Riksrevisjonen skal avgis i den form, på det medium og til det tidspunkt Riksrevisjonen bestemmer, og vederlagsfritt tilrettelegges og sendes til Riksrevisjonen.

Kapittel 4. Riksrevisjonens saksbehandling mv. Allmennhetens innsynsrett

§ 15. Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om forhold av personlig karakter eller opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

Uten hinder av bestemmelsen i første ledd kan Riksrevisjonens tjenestemenn, etter beslutning av Riksrevisjonens leder, avgi forklaring og legge fram dokumentasjon vedrørende revisjonsoppdrag til politiet når det er åpnet etterforskning i straffesak. Riksrevisjonen kan videre underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonen kommer fram forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Riksrevisjonen kan også samarbeide med andre offentlige kontrollmyndigheter dersom det er aktuelt. Underretning kan gis selv om revisjonen ikke er avsluttet og uten at forholdet er meddelt revidert virksomhet eller overordnet departement.

Ved anvendelse av bestemmelsene i tvistemålsloven § 204 nr. 2 og straffeprosessloven § 118 gis samtykke av Riksrevisjonens leder.

§ 16. Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Bestemmelsene i sikkerhetsloven gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra sikkerhetslovens anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 17. Riksrevisjonens behandling av personopplysninger

Riksrevisjonen kan innhente og behandle alle typer personopplysninger. Opplysningene skal slettes så snart de ikke lenger har kontrollmessig interesse.

Riksrevisjonens behandling av personopplysninger i revisjons- og kontrollarbeidet er unntatt fra §§ 18, 27, 31 og 33 i personopplysningsloven.

§ 18. Allmennhetens krav på innsyn i Riksrevisjonens dokumenter

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i offentleglova gjelder tilsvarende, så langt de passer.

For saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som den vurderer å

legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontroll, skal offentlighet først inntre når saken er mottatt i Stortinget. Riksrevisjonen varsler vedkommende forvaltningsorgan om at saken er av en slik art. Er en slik sak ferdigbehandlet uten at den vil bli oversendt Stortinget, inntre offentlighet når Riksrevisjonen har varslet vedkommende forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra offentleglovas anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av offentleglova skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 19. Habilitet

Ingen som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen kan utføre revisjons- eller kontrolloppdrag dersom vedkommende eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dets ansatte eller tillitsvalgte, eller det for øvrig foreligger slike særegne forhold at dette kan svekke tilliten til vedkommendes uavhengighet eller objektivitet.

Som nærstående regnes:

- a) ektefelle og person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapslignende forhold, og
- c) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 til 9 første ledd gjelder for enhver som behandler administrative saker for Riksrevisjonen.

Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Fastsatt av Stortinget 11. mars 2004 med hjemmel i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 3.

Kapittel 1. Ledelse og organisering av arbeidet i Riksrevisjonen

§ 1. Riksrevisorkollegiet (Kollegiet)

Kollegiet er Riksrevisjonens øverste organ og skal behandle saker av viktighet og prinsipiell betydning.

Alle saker som Riksrevisjonen sender til Stortinget, skal være behandlet av Kollegiet.

Den enkelte riksrevisor har rett til å la egne bemerkninger følge de saker som rapporteres til Stortinget.

Kollegiet eller den det bemyndiger fastsetter nødvendige bestemmelser for Riksrevisjonens tjenestemenn og arbeidsordningen i virksomheten.

Beslutninger fattet av Kollegiet krever at minst tre riksrevisorer er enige.

Kollegiets leder skal innkalle de øvrige riksrevisorene til møter så ofte dette finnes nødvendig, eller dersom en riksrevisor ber om det. Kollegiets leder, eller nestleder ved dennes fravær, leder møtet.

Arbeidsdelingen mellom Kollegiet og daglig leder kan suppleres med interne retningslinjer fastsatt av Kollegiet.

Revisjonsråden er fast sekretær for Kollegiet.

§ 2. Ledelsen av Riksrevisjonen

Lederen i Kollegiet har det daglige administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for Riksrevisjonen.

Revisjonsråden er etatens øverste tjenestemann. Revisjonsråden ivaretar de oppgaver i den daglige ledelse som følger av stillingsinstruks fastsatt av Kollegiet, og er fast stedfortreder for lederen ved behandling av og avgjørelser i faglige og administrative spørsmål som ellers behandles eller avgjøres av lederen.

Revisjonsråden leder Riksrevisjonen i daglig leders fravær. Nestleder i Kollegiet trer inn som daglig leder inntil ny leder eventuelt er valgt dersom lederen ikke lenger kan ivareta den daglige ledelse på grunn av langvarig sykdom eller død i valgperioden.

Kapittel 2. Regnskapsrevisjon

§ 3. Revisjonens innhold

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

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

§ 4. Innsending av regnskap, nødvendig materiale m.m. til Riksrevisjonen

Departementene og de statlige virksomhetene som Riksrevisjonen har revisjonsansvar for, skal

sende Riksrevisjonen det materiale som antas å være nødvendig for Riksrevisjonens revisjon og kontroll.

Følgende materiale skal sendes til Riksrevisjonen så snart som mulig og senest innen de frister som er fastsatt av Finansdepartementet:

- a) statsregnskapet og øvrige regnskaper avlagt av virksomhetene,
- b) andre oppgaver som skal avgis i samsvar med bevilgningsreglementet § 13,
- c) forklaringer knyttet til bevilgnings- og kapitalregnskapet, og
- d) gjenpart av alle tildelingsbrev og årsrapporter.

Riksrevisjonen kan selv bestemme hvilket annet materiale som skal sendes Riksrevisjonen og fastsette frister for dette.

Kapittel 3. Selskapskontroll

§ 5. Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen skal gjennom sin kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. vurdere om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

I kontrollen inngår de undersøkelser m.m. som anses nødvendige for at Riksrevisjonen skal kunne gi en kvalifisert vurdering av den enkelte statsråds forvaltning av statens interesser. I heleide selskaper mv. og heleide datterselskaper til disse kan kontrollen også omfatte systematiske undersøkelser av selskapets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Kontrollen etter første ledd omfatter selskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene, eller hvor staten på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser mv. har dominerende innflytelse. Riksrevisjonen avgjør i det enkelte tilfellet om staten anses å ha en dominerende innflytelse.

Bestemmelsene i denne instruksjonen gjelder også for kontroll med statlig eierskap i selskaper i utlandet så langt dette ikke strider mot landets lov.

§ 6. Informasjon fra hel- og deleide statlige selskaper

I selskaper som i sin helhet eies av staten skal det, med unntak av faktiske opplysninger knyttet til regnskapet, ordinært avtales med daglig leder eller tilsatt som utpekes av denne hvordan Riksrevisjonen kan innhente informasjon, dokumenter o.a. fra øvrige tilsatte. Når Riksrevisjonen finner det påkrevd, kan den likevel kreve opplysninger

og oversendelse av dokumenter direkte av enhver tilsatt.

Når Riksrevisjonen finner det nødvendig for sin kontroll, kan den gjennom departementet eller gjennom statlig heleid virksomhet kreve at den som representerer statlige interesser i generalforsamling i deleid selskap, skal framsette krav om at generalforsamlingen pålegger valgt revisor å gi opplysninger innen rammen av dennes oppgaver.

For selskaper i utlandet med statlig eierskap vil, om ikke annet er avtalt, kommunikasjon skje gjennom vedkommende departement eller statlig heleid norsk virksomhet som forvalter statens interesser.

§ 7. Statsrådets rapportering til Riksrevisjonen

Vedkommende statsråd skal senest en måned etter at generalforsamling, foretaksmøte eller lignende er avholdt oversende til Riksrevisjonen:

- a) virksomhetens årsregnskap og eventuelle konsernregnskap med revisors beretning,
- b) styrets årsberetning,
- c) protokoller/referater fra møter i virksomhetens styrende og kontrollerende organer vedrørende behandlingen og fastsettelsen av virksomhetens årsoppgjør, og
- d) statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser i den enkelte virksomhet eller det enkelte konsern. Det gis særskilt beretning for hver virksomhet eller hvert konsern. Riksrevisjonen kan gi nærmere retningslinjer for hvilke forhold m.m. beretningen fra statsråden skal omhandle.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første ledd bokstav a til c innhentes for datterselskaper og datterselskapers interesser i andre selskaper når statens interesser i morselskapet forvaltes av vedkommende departement.

I virksomheter som ikke har organer som generalforsamling, foretaksmøte eller lignende, skal vedkommende statsråd sende Riksrevisjonen dokumenter og beretning som nevnt i første ledd senest en måned etter at regnskapet for vedkommende virksomhet er godkjent.

§ 8. Innsending av møteprotokoller m.m.

Riksrevisjonen kan kreve å få tilsendt gjenpart av møteprotokoller og korrespondanse, herunder rapporter, notater o.a., mellom selskapene og vedkommende departement.

De selskaper som er heleide av staten, skal rutinemessig sende Riksrevisjonen fullstendige

utskrifter av møteprotokoller fra møter i samtlige styrende og kontrollerende organer i virksomheten.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første og annet ledd skal innhentes vedrørende enkelte datterselskaper og selskaper disse eier når morselskapets interesser forvaltes av departementet.

Statsråden skal rutinemessig sende Riksrevisjonen den informasjon vedkommende mottar eller innhenter som gjelder deleide selskaper statsråden forvalter statlige interesser i eller hvor statsråden forvalter statlige interesser i morselskapet. Det kan avtales med statsråden om denne informasjonen skal sendes til Riksrevisjonen fra statsråden eller direkte fra virksomhetene.

Når den finner det nødvendig for sin kontroll, kan Riksrevisjonen kreve at statsråden innhenter enhver informasjon statsråden eller en statlig virksomhet som eier kan kreve tilgang til. Riksrevisjonen kan innhente fra departementet korrespondanse og annet mellom departementet og selskapet som staten har eierandeler i.

Kapittel 4. Forvaltningsrevisjon

§ 9. Revisjonens innhold

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

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de målene som Stortinget har satt på området,
- c) regelverk fastsatt av Stortinget etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger,
- e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig, og
- f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressursene etterleves.

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

§ 10. Innsending av nødvendig materiale til Riksrevisjonen

Ved Riksrevisjonens utførelse av forvaltningsrevisjon gjelder § 4 første og tredje ledd tilsvarende.

Kapittel 5. Riksrevisjonens kontroll med Norges Bank

§ 11. Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank, jf. sentralbankloven § 2 fjerde ledd. Riksrevisjonen fører ikke kontroll med om banken har utøvd sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, jf. sentralbankloven § 2 første ledd.

§ 12. Innsending av materiale og innsynsrett

Statsråden skal snarest mulig etter at Norges Banks årsregnskap og årsberetning er mottatt i departementet oversende til Riksrevisjonen:

- bankens årsregnskap, fastsatt av representantskapet, med revisjonens beretning,
- hovedstyrets årsberetning,
- representantskapets uttalelse om hovedstyrets protokoller og eventuelt om andre forhold vedrørende banken, og
- statsrådets beretning vedrørende departementets og regjeringens myndighetsutøvelse i saker som gjelder Norges Bank.

Riksrevisjonen skal fortløpende sendes kopier av hovedstyrets og representantskapets møteprotokoller.

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den finner nødvendig for sin kontroll fra vedkommende departement, banken og dens revisjon.

Kapittel 6. Riksrevisjonens forhold til offentlighetsloven og sikkerhetsloven

§ 13. Allmennhetens innsynsrett – offentlighetslovens anvendelse på Riksrevisjonen

Med dokumenter i en bestemt sak som nevnt i lov om Riksrevisjonen § 18, menes korrespondanse til og fra Riksrevisjonen om samme saksforhold. Dokumenter som foreligger hos kontrollert virksomhet og som følger som vedlegg i en sak, eller som innhentes som ledd i Riksrevisjonens kontroll, er ikke offentlige hos Riksrevisjonen. Det samme gjelder dokumenter som rutinemessig sendes i kopi til Riksrevisjonen.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Riksrevisjonen og som gjelder Riksrevisjonens budsjett og interne administrasjon, kan unntas fra offentlighet.

Dokumenter som utveksles mellom Riksrevisjonens ledelse, administrasjon og tilsatte, kan unntas fra offentlighet.

Den som nektes innsyn i en sak i Riksrevisjonen, kan påklage vedtaket til Riksrevisjonens kollegium. Riksrevisjonens kollegium avgjør med endelig virkning om det skal gis innsyn.

Forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven § 11 gjelder tilsvarende for Riksrevisjonen så langt de passer. Riksrevisjonen kan gi bestemmelser tilsvarende forskrifter som Kongen kan gi etter offentlighetsloven § 8.

§ 14. Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Sikkerhetsloven § 9 første ledd bokstav c og § 10 gjelder ikke for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen er klareringsmyndighet for personell i Riksrevisjonen og for personell ansatt hos eller engasjert av leverandør i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser foretatt av Riksrevisjonen.

Ved utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste kan Riksrevisjonen søke bistand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Kapittel 7. Rapportering til Stortinget og forvaltningen

§ 15. Rapportering om Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll

Riksrevisjonen skal årlig oversende til Stortinget en rapport som skal inneholde:

- resultatet av revisjonen av foregående års statsregnskap, underliggende virksomheters regnskaper og regnskap for administrasjonen av Svalbard,
- resultatet av kontrollen med forvaltningen foregående år av statens interesser i selskaper m.m. Riksrevisjonen skal også rapportere til Stortinget mulige bemerkninger til statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank,
- departementenes oppfølging av tidligere saker som ikke er løst på en tilfredsstillende måte, og
- andre forhold av betydning for en vurdering av departementets totale forvaltning.

Riksrevisjonen skal meddele resultatet fra regnskapsrevisjonen til revidert virksomhet. Det tas i det enkelte tilfellet stilling til om resultatet også skal meddeles overordnet departement.

Ved avslutningen av årets revisjon skal Riksrevisjonen sende revidert virksomhet et avsluttende revisjonsbrev som oppsummerer revisjonen for det aktuelle regnskapsåret.

§ 16. Rapportering om gjennomførte forvaltningsrevisjoner

Riksrevisjonen skal rapportere fortløpende til Stortinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

§ 17. Rapport om Riksrevisjonens virksomhet

Riksrevisjonen skal hvert år sende en melding til Stortinget om Riksrevisjonens virksomhet. Meldingen skal inneholde en generell oversikt over foregående års aktiviteter og regnskap.

Vedlegg 2

Departementenes virksomheter mv.

Oversikten viser virksomheter mv. som Riksrevisjonen reviderer.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Arbeids- og velferdsetaten
Arbeidsretten
Arbeidstilsynet
Galdu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Internasjonalt fag- og formidlingscenter for reindrift
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene
Riksmeklingsmannen
Pensjonstrygden for sjømenn
Petroleumstilsynet
Sametinget
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Trygderetten
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Barne- og likestillingsdepartementet

Barne-, ungdoms- og familieetaten
Barneombudet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Likestillings- og diskrimineringsnemnda
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne
Statens institutt for forbruksforskning

Finansdepartementet

Finansmarkedsfondet
Kredittilsynet
Senter for statlig økonomistyring
Skatteetaten
Statens innkrevingssentral
Statens pensjonsfond – Innland
Statens pensjonsfond – Utland
Statistisk sentralbyrå
Toll- og avgiftsetaten

Fiskeri- og kystdepartementet

Fiskeridirektoratet
Havforskningsinstituttet

Kystverket

Nasjonalt inst. for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Datatilsynet
Departementenes servicesenter (DSS)
Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Vest-Agder
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Konkurransetilsynet
Møre og Romsdal fylke
Statens Pensjonskasse
Statsbygg

Forsvarsdepartementet

Forsvaret
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Forsvarsbygg (FB)
Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)

Helse- og omsorgsdepartementet

Bioteknologinemnda
Klagenemnda for behandling i utlandet og Preimplantasjonsdiagnostikknemnda
Helsedirektoratet
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Norsk pasientskadeerstatning
Pasientskadenemnda
Statens helsepersonellnemnd
Statens helsetilsyn
Statens institutt for rusmiddelforskning
Statens legemiddelverk
Statens strålevern

Justis- og politidepartementet

Direktoratet for nødkommunikasjon
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Generaladvokaten
Hovedredningssentralen i Nord-Norge
Hovedredningssentralen i Sør-Norge
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Riksadvokaten
Sekretariatet for konfliktrådene
Siviltjenesten
Spesialenheten for politisaker
Statens sivilrettsforvaltning
Sysselmannen på Svalbard

Kommunal- og regionaldepartementet

Kompetansesenter for distriktsutvikling
Den norske stats husbank
Statens bygningstekniske etat

Kultur- og kirkedepartementet

ABM-utvikling (Statens senter for arkiv, bibliotek og museum)
Agder og Telemark bispedømmeråd
Arkeologisk museum i Stavanger
Arkivverket
Bjergvin bispedømmeråd
Borg bispedømmeråd
Den norske kirkes landsfond
Det praktisk-teologiske seminar
Fond for lyd og bilde
Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond
Hamar bispedømmeråd
Kirkerådet
Kunst i offentlige rom (KORO)
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Medietilsynet
Møre bispedømmeråd
Nasjonalbiblioteket
Nidaros bispedømmeråd
Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
Nord-Hålogaland bispedømmeråd
Norsk filmfond
Norsk filminstitutt¹
Norsk filmutvikling
Norsk-Finsk kulturfond
Norsk kulturråd
Norsk lokalhistorisk institutt
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek

Norsk Tipping AS (særlovsselskap)
Opplysningsvesenets fond (særlovsselskap)
Oslo bispedømmeråd
Rikskonsertene
Riksteatret
Språkrådet
Stavanger bispedømmeråd
Svalbard kirke
Sør-Hålogaland bispedømmeråd
Tunsberg bispedømmeråd

Kunnskapsdepartementet

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Høgskolen i Akershus
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Buskerud
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Gjøvik
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Hedmark
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Narvik
Høgskolen i Nesna
Høgskolen i Nord-Trøndelag
Høgskolen i Oslo
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen Stord/Haugesund
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Tromsø
Høgskolen i Vestfold
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Ålesund
Kunsthøgskolen i Bergen
Kunsthøgskolen i Oslo
Meteorologisk institutt
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Norges Forskningsråd
Norges handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU)
Norges veterinærhøgskole
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Norsk utenrikspolitisk institutt
Samisk høgskole
Senter for internasjonalisering av høgre utdanning (SIU)

1) Avviklet 31. mars 2008 og opprettet som ny virksomhet fra 1. april 2008.

Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører
Statens lånekasse for utdanning
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Utdanningsdirektoratet
VEA – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører
VOX – Nasjonalt senter for læring i arbeidet

Landbruks- og matdepartementet

Bioforsk
Mattilsynet
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
Norsk institutt for skog og landskap
Reindriftsforvaltningen
Statens Landbruksforvaltning
Veterinærinstituttet

Miljøverndepartementet

Direktoratet for naturforvaltning
Norsk kulturminnefond
Norsk Polarinstitutt
Riksantikvaren
Statens fiskefond
Statens forurensingstilsyn
Statens kartverk
Viltfondet

Nærings- og handelsdepartementet

Bergvesenet
Brønnøysundregistrene
Garantiinstituttet for eksportkreditt
Justervesenet
Norges geologiske undersøkelse
Norsk Akkreditering
Norsk Romsenter
Sjøfartsdirektoratet
Skipsregistrene
Styret for det industrielle rettsvern – Patentstyret

Olje- og energidepartementet

CO2-håndteringsprosjekter
Energifondet
Fond for CLIMIT
Konsesjonsavgiftsfondet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE)
Statens petroleumsforsikringsfond

Samferdselsdepartementet

Jernbaneverket
Luftfartstilsynet
Post- og teletilsynet
Statens havarikommisjon for transport
Statens jernbanetilsyn
Statens vegvesen

Utenriksdepartementet

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Fredskorpset

Statsministerens kontor

Regjeringsadvokaten

Stortinget

Forsvarets ombudsmannsnemnd
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings- overvåkings- og sikkerhetstjeneste
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Nordiske virksomheter

NordForsk
Nordisk Energiforskning
Nordisk film- og TV-fond (NFTF)
Nordisk InnovationsCenter
Nordisk Institutt for kunnskap om kjønn (NIKK)
Nordisk Institutt for Odontologiske Materialer (NIOM)
Nordisk Metodikkomité for Næringsmidler

Annet

FN-sambandet
Garantikassen for fiskere
Likviditetsfondet i pensjonstrygden for fiskere



149 21 22 11 17 30 647 215 420 -71 254 5 884 713 726 336



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2008

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

118 192 -1 057

54 384

183 301

26 120 372

-330 692

42 197

5 107

